Law Reform Commission of Canada

Working Papers 5&6

restitution and compensation - fines

October 1974

L.R.
KA
80.5
.R313
1974
copy 2

©
Information Canada
Cat. No.: J32-1/5-1974

Notice

This *Working Paper* presents the views of the Commission at this time. The Commission's final views will be presented later in its Report to the Minister of Justice and Parliament, when the Commission has taken into account comments received in the meantime from the public.

The Commission would be grateful, therefore, if all comments could be sent in writing to:

Secretary
Law Reform Commission of Canada
130 Albert Street
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

Commission

Honourable E. Patrick Hartt, Chairman
Honourable Antonio Lamer, Vice-Chairman
Dr. J. W. Mohr, full-time member
Dr. Gérard V. La Forest, Q.C., full-time member
M^me^ Claire Barrette-Joncas, Q.C., part-time member
John D. McAlpine, part-time member

Sentencing and Dispositions project staff

Keith B. Jobson, B.A., B.Ed., LL.B., LL.M., J.S.D., director
Pierre Landreville, B.Sc., M.Crim., Ph.D.
James J. Threlfall, B.A., LL.B.
Robert Murrant, B.A., LL.B., LL.M.
Rosann Greenspan, B.A., M.A.
Mark Krasnick, B.A., LL.B.

Consultants

Judge René J. Marin
William R. Outerbridge, B.A., M.S.W., M.Crim.
F. C. R. Chalke, M.D., M.Sc., F.R.C.P.(C).
Bruno Cormier, M.D., D.Psy., Psy.(Q).
Anthony N. Doob, B.A., Ph.D.
R. J. McCaldron, M.D., D.Psy., F.R.C.P.(C).
Prof. Allan Linden, B.A., LL.B., LL.M., J.S.D.

Table of Contents

PAGE

Foreword 1

Working Paper No. 5

Restitution and Compensation

Restitution

Introduction 5

The meaning of restitution 8

Historical roots 8

Current Canadian law 9

The "combined trial" 11

Will it work? 11

Administration too burdensome 11

Do they have the money? 12

Can they work? 14

The role of other sanctions 14

Compensation

Justification 17

Delivery systems 19

Scope 21

Financing 23

Conclusion 25

Working Paper No. 6

Fines

Introduction 29

Principles in the Imposition of Fines 31

- Which offences? 31
- Alternative jail sentences 31
- Day-fines 33
- La caisse d'amendes: a reparation chest 34

An Administrative Scheme of Enforcement 37

- Introduction 37
- Procedures for payment of fines 38
  - Means inquiry 38
  - Time to pay 38
  - Instalments 39
  - Extension of time to pay 39

Procedures in the Event of Non-payment 40

Appendix—The Swedish Day-Fine System 43

Foreword

In Working Paper No. 3, The Principles of Sentencing and Dispositions, the Commission has laid out a framework for further, more specific studies. This volume contains Working Paper No. 5, Restitution and Compensation, and Working Paper No. 6, Fines.

Restitution and compensation have been chosen for early consideration because they represent means of directing more attention to the victim of crime, stressing the responsibility of the offender and the state to make up for the harm done to the greatest possible extent. Punitive sanctions have been far too long the overriding focus of the criminal process even though these sanctions have been given rehabilitative purposes. For that matter, rehabilitation too has been directed mainly to the offender and not to the victim and very little has been done to reconcile the victim to society and its laws.

Only during the last decade have compensation schemes been developed for a small number of offences. And restitution has been available only to a limited extent, whether through the criminal process or civil action. The present working paper has as its primary aim to make restitution—the responsibility of the offender to the victim to make good the harm done—a basic principle in criminal law, and to supplement it by a scheme for compensation—assistance by the state where the offender is not detected or where he is unable to assume responsibility for restitution.

The role of fines would shift accordingly. Apart from situations where they are imposed for crimes that have no specific victim, such as offences against public order, a fine would represent the penalty for an offence, over and above restitution. In addition, to ensure a more equitable application of fines, we recommend a system of day-fines based on income rather than fixed amounts. Finally, following the principle that imprisonment should only be used when that form of punishment is absolutely necessary, we are opposed to the automatic alternative of days in jail to fines.

Further working papers in the area of sentencing and dispositions will deal with subjects such as diversion, imprisonment and release. Background studies for these working papers dealing with the subjects in greater detail and from various perspectives will be made available

through Information Canada. The working papers should lead to a comprehensive policy of sentencing and dispositions. We therefore strongly urge the public to give us its criticisms and suggestions.

Working Paper No. 5
Restitution and Compensation

Restitution

Introduction

Doesn't it seem to be a rejection of common sense that a convicted offender is rarely made to pay for the damage he has done? Isn't it surprising that the victim generally gets nothing for his loss? Restitution—making the offender pay or work to restore the damage—or, where this is not possible, compensation—payment from public funds to the victim for his loss—would seem to be a natural thing for sentencing policy and practice. Yet, under present law they are, more frequently than not, ignored.

In Anglo-Saxon times restitution was seen as the natural and accepted mode of settling disputes. Today the criminal law of Canada gives little recognition to restitution or its place in sentencing theory. Some other countries, however, do accept the notion of reparation as a primary consideration in sentencing. In some jurisdictions the criminal law provides for a broadened concept of restitution, including apologies for the wrong done or the notion of paying back through work.

Not only are such legislative statements in accord with common sense, but with social practices as well. How frequently do business firms settle thefts by employees privately, extracting in many cases a promise to pay the money back? How frequently do police, for example, using proper discretion, suggest to the offender and victim that rather than proceed with charges they should work out a suitable compromise involving restitution?

Not only are these practices in accord with common sense, they are also just. If justice is to be done, the violation of the individual victim's personal and property rights ought to be redressed. The sanction in criminal cases becomes justifiable on account of the offender's violation of someone else's rights—rights that are publicly supported through the criminal law. Under present sentencing policy, however, it is not the damage to the victim's rights and interest that are recognized at the time of sentencing, but society's interests. Thus, in the interests of public protection, the offender's fine is payable to the Crown, or his

liberty is forfeited to the state. As his losses tend to be swept aside by state interests in the criminal trial, the victim is left unsatisfied.

To some extent the victim's losses are recovered through various types of social insurance legislation. If the crime resulted in loss of employment, benefits may be available under the unemployment insurance law. Other welfare measures may also mitigate losses. Thus, medical and hospital bills will be paid for under the public health insurance schemes. More recently various provincial statutes provide for some compensation to victims of crime although property losses are excluded. In addition, the victim may sue the offender for damages, providing his identity and whereabouts are known. This civil remedy, however, is expensive, often illusory, and little used. There is, therefore, a practical need to consider restitution as a sanction.

Not only is restitution a natural and just response to crime, it is also a rational sanction. This can best be perceived by examining the nature of crime.

In seeking to understand crime and to develop responses to it, it may be helpful to view it not as a pathology or an evil to be suppressed at all costs but as an inevitable aspect of social living. In civil law the inevitability of social conflict has long been recognized. Thus, many social conflicts classed as torts or breaches of contract are understood to be normal features of social life, frequently serving the social purpose of clarifying different value positions. In criminal law, too, the wrongful conduct can be seen as an aspect of conflicting values as, for example, in some drug offences and in abortion. Through conflicts over value positions society has the opportunity of reaffirming its view of what conduct is so injurious that it ought to be dealt with by penal sanctions. Should the emphasis in sentencing policy, then, be on the suppression of crime through severe sanctions or should it be on making clear what values are at stake in the conflict and affirming in a tolerant but firm way those values that have the support of the community? Should sentencing policy emphasize the rejection of the offender as a parasite on the body politic, or should we, on finding the offender responsible for having committed an offence take into account what the social sciences and common experience teach us about human behaviour and impose a sanction that encourages reconciliation and redress?

Doubtless there are offences in respect of which reconciliation is useless and where the most rational sanction may be prolonged imprisonment. For the great majority of offences, however, restitution would

appear to be appropriate. Restitution involves acceptance of the offender as a responsible person with the capacity to undertake constructive and socially approved acts. It challenges the offender to see the conflict in values between himself, the victim, and society. In particular, restitution invites the offender to see his conduct in terms of the damage it has done to the victim's rights and expectations. It contemplates that the offender has the capacity to accept his full or partial responsibility for the alleged offence and that he will in many cases be willing to discharge that responsibility by making amends.

As pointed out in the working paper on The Principles of Sentencing and Dispositions, the concern in sentencing should be to choose a just sentence. We suggest that in many cases restitution as a sanction would satisfy the demands of justice: in other cases supplementary sanctions may be necessary. Furthermore, to the extent that they may be operative, deterrence and rehabilitation would find scope within the sentence supported by a reasoned explanation. Thus, the offender's restitution payments, for example, or his work done in lieu of such payments would become his correction, for we believe the most valuable form of correction is self-correction.

It is not only on *a priori* grounds, such as those just discussed, that restitution should be given greater prominence in sentencing and dispositions. On quite practical grounds restitution offers greater satisfactions and benefits to all concerned. Under restitution the victim, first of all, is no longer used largely as a means of protecting society's collective values. Rather his claim to satisfaction as well as society's is recognized in restitution and compensation. An important part of this recognition is the victim's psychological need that notice be taken of the wrong done.

Recognition of the victim's needs underlines at the same time the larger social interest inherent in the individual victim's loss. Thus, social values are reaffirmed through restitution to victim. Society gains from restitution in other ways as well. To the extent that restitution works towards self-correction, and prevents or at least discourages the offender's committal to a life of crime, the community enjoys a measure of protection, security and savings. Depriving offenders of the fruits of their crimes or ensuring that offenders assist in compensating victims for their losses should assist in discouraging criminal activity. Finally, to the extent that restitution encourages society to perceive crime in a more realistic way, as a form of social interaction, it should lead to more productive responses not only by Parliament, the courts, police,

and correctional officials but also by ordinary citizens and potential victims.

The offender, too, benefits in a practical way from a sentencing policy that emphasizes restitution. He is treated as a responsible human being; his dignity, personality and capacity to engage in constructive social activity are recognized and encouraged. Rather than being further isolated from social and economic intercourse he is invited to a reconciliation with the community. While he is not permitted to escape responsibility for his crime his positive ties with family, friends and the community are encouraged, as are opportunities for him to do useful work.

In this way restitution acknowledges the limitations of a sentencing policy designed to "correct" or "rehabilitate" offenders and yet attempts to avoid the futility of strictly punitive sanctions. In coming to the point of view that restitution be a central consideration in sentencing and dispositions, the Commission has drawn upon the social sciences and philosophy as well as history.

The Meaning of Restitution

For the purposes of this working paper, "Restitution" is a sanction permitting a payment of money or any thing done by the offender for the purpose of making good the damage to the victim. Since the purpose is to restore, as far as possible, the financial, physical or psychological loss, restitution could take many forms including an apology, monetary payment, or a work order.

Restitution refers to the contribution made by an offender towards the satisfaction of his victim. It moves from the offender to the victim and is personal. "Compensation", on the other hand, is impersonal and refers to a contribution or payment by the state to the victim. The proposed reform would supplement restitution, where necessary, with compensation.

Historical Roots

In Anglo-Saxon England there was no criminal law as we know it. Disputes were dealt with by a process greatly resembling our civil law. When an individual felt that he had suffered damage because of another's wrongful conduct he was permitted either to settle the matter by agreement or to proceed before a tribunal. Restitution was the order of the day and other sanctions, including imprisonment, were rarely used.

As the common law developed, criminal law became a distinct branch of law. Numerous antisocial acts were seen to be "offences against the state" or "crimes" rather than personal wrongs or torts. This tendency to characterize some wrongs as "crimes" was encouraged by the practice under which the lands and property of convicted persons were forfeited to the king or feudal lord; fines, as well, became payable to feudal lords and not to the victim. The natural practice of compensating the victim or his relatives was discouraged by making it an offence to conceal the commission of a felony or convert the crime into a source of profit. In time, fines and property that would have gone in satisfaction of the victim's claims were diverted to the state. Compounding an offence (that is, accepting an economic benefit in satisfaction of the wrong done without the consent of the court or in a manner that is contrary to the public interest) still remains a crime under the Canadian Criminal Code and discourages private settlement or restitution.

It would now seem that historical developments, however well intentioned, effectively removed the victim from sentencing policy and obscured the view that crime was social conflict.

Current Canadian Law

Today in Canada restitution can be made a condition of a probation order. In addition, in minor offences of damage to property the court may order the accused to pay "compensation" not exceeding $50.00. This sanction can only be imposed as an additional penalty; it cannot stand by itself. There are also the little-used provisions in the Code whereby at the time of sentence the victim or "a person aggrieved" may ask the judge to have the accused pay to him an amount by way of satisfaction and compensation for loss or damage to property suffered as a result of the offender's crime. Still other provisions in the Code relate to restoration of stolen property purchased by third parties or held by the court or the police for the purposes of the trial.

There is nothing in the Criminal Code to suggest that restitution should be seen as a sanction in its own right and nothing to tie restitution to a theory of sentencing or criminal law. The isolated provisions related to restoration of property and compensation for property loss appear to be historical carry-overs from English legislation that were grudgingly grafted onto the penal law in order to save victims the expense of a civil suit to regain stolen property or secure compensation. The civil nature of these provisions is shown by the fact that they

come into operation for the most part, "on application" of the victim. With one exception the judge does not have power to impose them on his own initiative, as he does with fines. In practice these provisions are used infrequently and even when they are, it is often a large company that appears as the victim to ask for compensation. More frequently losses by companies tend to be dealt with under insurance law, a mode of settlement that many lawyers and businessmen prefer to applications in the criminal courts.

Somewhat more widely used are the restitution provisions under a probation order. In a survey of records covering over 4,294 convicted appearances from 1967 to 1972,* however, restitution was recorded only for 6 convictions, that is, in approximately .1% of the sentences. It is possible, however, that the records do not completely reflect how often restitution is used. For one thing restitution is sometimes used unofficially on adjournment before sentence. If restitution is made during the adjournment the prosecution and the judge will necessarily take it into account at the hearing on sentence. At the same time, the extent to which fines are used and paid is referred to later in this paper.

Although there is little empirical evidence of how frequently restitution is used, there are indications that restitution appears to be working out well where it is imposed. At the same time there can be no doubt that some probation officers dislike the added burden of collecting restitution payments. To what extent the office of the court clerk or administrator could assist the probation officer in this regard remains to be explored. It should also be noted that there may be some coolness towards restitution among the judiciary. This may be owing in part to a reluctance to get involved in assessing the amount of the claims. In part, too, restitution has suffered in the criminal courts because it was seen, unfortunately, as an unwanted child of the civil process: a debt collection technique that had no place in the criminal courts. Counsel for the victim and the prosecution have also, usually, all but forgotten the need to press for restitution in sentencing.

Rather than rest content with the present fragmented state of the criminal law with its various references to restitution, restoration and compensation, surely it is more rational and just to make restitution central to sentencing theory and practice and to supplement it with a compensation scheme for victims of crime.

---

* This survey, to be released by the Commission, is referred to as the "September Study" and involved an analysis of the records of all persons who appeared in court for the first time in September, 1969.

The "Combined Trial"

In some countries the claim for restitution is not deferred to an administrative compensation board, nor is the victim left to pursue his remedy by suing the offender in the civil courts. Instead, a claim for damages is presented during the criminal proceedings.

Depending on the jurisdiction, the procedure obliges the prosecution to put forward the victim's claim for damages or leaves the initiative with the victim to present the claim himself; in effect it allows for a combined trial of both criminal and civil liability. In some systems there are, however, practical disadvantages to this procedure. In theory, the prosecution is supposed to inform the victim that charges are being laid, but in practice the prosecution frequently fails to give such notice. The result is that the victim is effectively prevented from making a timely claim for damages during the criminal proceedings. A further weakness of the combined trial in some jurisdictions is the power of the judge to refuse to determine the issue of damages if he thinks it would not be suitable or would delay the trial. Differences in the concept of causation and in the rules of evidence in civil and criminal proceedings are sometimes given as reasons why judges are unwilling to hear claims for damages in the criminal trial.

Other critics question the desirability of giving the plaintiff in a civil action a central place in the investigation and conduct of the trial. Any potential bias, however, could be avoided by putting off consideration of the civil claim until after the verdict in the criminal trial. However, there is no need to complicate the criminal trial with civil issues. After the matter of guilt has been decided, it should be feasible to consider restitution and even compensation under the more relaxed rules of procedure at the sentencing stage. Moreover, in Canada, combining the civil and criminal trial would raise serious constitutional issues; civil law is generally under the jurisdiction of the provinces, while criminal law is a federal matter.

For various reasons, therefore, we do not favour the combined trial as a device in considering restitution in criminal law.

Will it Work?

Administration Too Burdensome

In most cases the procedure during sentencing is not, and presumably should not be, strictly adversarial as at trial. Notwithstanding the merits of cross-examination and the rules of evidence in clarifying legal issues and determining facts, it is necessary at the sentencing stage

to make a broader inquiry than the strict rules would permit into such matters as the history of the offence and the circumstances of the offender. This is not to say that the sentencing process should not be open, fair, and accountable. It does mean that a judge should be able to have access to a wide range of material relating to the circumstances of the offence, including the amount of loss suffered on the criminal injury.

One objection to restitution is that criminal courts are not able to deal with the complicated questions involved in assessing the amount of the damage. The force of this argument must be weighed against the fact that almost all judges are trained and experienced lawyers. In addition county court and supreme court judges hear both civil and criminal cases and are familiar with the assessment of damage or loss. According to our information, judges in England and Wales are not experiencing any great problems in administering the new sentencing provisions relating to reparation. Also crime compensation boards make assessments of loss regularly without undue trouble.

Where assessment of the amount of the loss is complicated or time-consuming, the judge could order that restitution be made, with the exact amount and terms of payment to be assessed by the court clerk or administrator. A similar suggestion has been made with respect to calculation of the amount of the day-fine in the Commission's Working Paper on Fines. Alternatively, assessment of the amount of restitution could be made by the existing compensation boards. It should not be forgotten, however, that restitution is a sentencing matter and assessment should remain within the control of the court.

Assuming that restitution is moved from the background to centre stage in sentencing and dispositions, zeal in recovering restitution payments should not wipe out the reality that some offenders may have difficulty in making payments unless they are given time to do so. Indeed, the offender's ability to pay should be given attention at several different stages. This type of consideration, as in fines, could perhaps best be handled through the court clerk or administrator. A more detailed discussion of enforcement procedures may be found in the Commission's Working Paper on Fines.

Do They Have the Money?

At this point it would be naive not to acknowledge the chief argument against the implementation of restitution as a major consideration in sentencing and dispositions. In colloquial terms the argument is: "It won't work because all criminals are poor and, even if some of them have money, you'll never be able to make them pay".

An examination of the education and means of Canadian offenders indicates that, while many are below or near the poverty line, it is wrong to suggest that all offenders are without means to pay any monetary sanction. Experience with fines, which are currently imposed without a means test in many cases, shows that a great many offenders can pay. A study of fines imposed on female-offenders in Toronto during a four month period in 1970 showed that the fines were paid in full in 79 percent of the cases. This is consistent with an analysis of fines collected in New Brunswick, Halifax, and Vancouver where the data shows that fines imposed are paid in approximately 83 percent of the cases. In addition, the Toronto study on fines showed that 44 percent of the fines were in amounts of $25.00 or less while another 24 percent ranged from $30.00 to $75.00. An analysis of sanctions imposed in property offences as revealed in statistics released by Statistics Canada shows that fines are imposed in approximately 31 percent of indictable offences. If fines are being paid, it is likely that restitution is within the capacity of the offender to pay.

The nature of offences and the amounts of losses involved are factors that will affect the restitution order. Statistically, the most frequent Criminal Code offences in Canada apart from motor vehicle offences are assault and theft. Precise statistics on the damage or amounts of money involved are not available but from an analysis of Toronto police records it appears that in cases of theft, break and enter, possession of stolen goods, robbery, and fraud, the average value of stolen goods as estimated in police reports was less than $25.00 in 27 percent of the cases. In another 36 percent the value of the goods was between $26.00 and $100.00. If this data has general application it would indicate that in many cases a restitution order need not be unduly large and could be within the ability to pay of a great number of offenders notwithstanding their relative poverty. Losses in cases of personal injury may be somewhat larger. Studies in 1966 in Ontario and in 1973 in Vancouver indicated that the amount of the loss to victims, including both personal injury and property loss, on the average, approximated $300.00 some of which was covered by insurance or other measures. However, in Ontario through 1969-71, the average award by the Criminal Injuries Compensation Board was $1,900.00. This may not be representative of all offences against the person as it is estimated that less than 3 percent of those eligible for compensation actually apply. As indicated earlier, where restitution is made a term of a probation order, payment and collection appear to be working well.

Can They Work?

If the offender does not have the money to make good a restitution order, he should be given an opportunity to do work either for the victim, some other person, or some agency. In some cases the work could be service in lieu of payment, while in others the offender could be paid the going wage and make restitution payments out of his wage. In this way, in so far as possible, the losses brought about by the offender would be restored in part by his own work and effort and not simply passed on to the victim's family, private charity, or public welfare.

Admittedly, this sort of thing is already being done in isolated cases. What is needed is to give restitution—including not only money payments but work, or restitution in kind—first consideration whenever possible.

Frequently, however, the courts do not have the kind of support services needed to make work or service orders feasible. This and other aspects of the problem will be developed in the Commission's forthcoming paper on Community Service Orders.

It is not only at the court level, however, that restitution should be considered. Presumably, it would be an important consideration in pre-trial settlement procedures under a diversion scheme, and could also be a factor in determining release procedures during a term of imprisonment. If a prisoner is gainfully employed at a reasonable wage, he should be given the opportunity to budget part of his income for restitution payments. Yet under present conditions, no more than 20 percent of prisoners in federal institutions are engaged in working at industrial-type jobs. Moreover, until the recent announcement to pay the minimum wage to those who work at industrial jobs, wages paid in federal institutions ranged from a mere $3.00 to $4.00 a week. Until imprisonment is recognized as a deprivation of liberty, and not necessarily a deprivation of the opportunity to work at a reasonable wage, restitution at the institutional level will remain impossible.

The Role of Other Sanctions

Under the Commission's proposal, restitution would become a central consideration in sentencing and dispositions. The term "central consideration" is used to indicate that restitution would merit foremost, but not exclusive, consideration. What is anticipated is a range of sanctions ranging from relatively light to severe, with restitution receiving consideration in most offences.

In many cases, especially those not requiring deprivation of liberty, restitution may be the main sanction. Yet it would hardly be just were the offender merely required to pay back what he had taken. It is fitting that he would be required to pay back more than he took. Consequently, in many cases, a fine would be an appropriate additional sanction in recognition of the harm done to society and the costs involved in upholding values and protecting individual rights.

In addition, it is anticipated that fines would continue to play an important role as a sanction in their own right in cases such as impaired driving where the injury is not to a specific victim but to the public.

Moreover, in cases where restitution is to be the main sanction, it may be useful to impose probation as an additional penalty for offenders requiring community supervision.

Among the goals of the proposal to give increased attention to restitution is a reduction in the use of unnecessary imprisonment. As noted in the Commission's forthcoming working papers on Diversion and Imprisonment, in non-violent offences against property short terms of imprisonment may not always be necessary if restitution and work orders are available.

Compensation

Restitution by offenders cannot deal with all cases in which there is a need to pay back the loss suffered by victims of crime. In some instances an offender may not be able or willing to pay restitution, or, having agreed to pay, may for various reasons be unable to pay all or part of the amount required. In another type of case the offender will not be known or proceedings may not be undertaken because of lack of evidence. Accordingly, there is a need to consider a scheme of compensation from the state to supplement restitution from the offender.

Justification

Compensation for victims of crime can be a valuable tool in supporting the purposes of the criminal law. As suggested in the Commission's working paper, The General Principles of Sentencing and Dispositions, the Commission is of the view that one of the purposes of the criminal law is to protect core values. At the basis of any society is a shared trust, an implicit understanding that certain values will be respected. Some of these values are thought to be so important that they are protected through various provisions of the criminal law. A violation of those values in some cases may not only be an injury to individual rights, but an injury as well to the feeling of trust in society generally. Thus, the law ought not only to show a concern for the victim's injury but also take concrete measures to restore the harm done to public trust and confidence. Public confidence and trust might also be reinforced by prompt police action or dispositions that demonstrate a serious concern for the wrong done. This concern, however, is directed against the offender. Compensation, on the other hand, is directed towards the victim and should not be lost sight of as another meaningful and visible demonstration of societal concern that criminal wrongs be righted.

Before considering whether compensation for criminal injuries should be through the criminal law, social insurance or some other system, it will be helpful to review other arguments sometimes put forward as justifying compensation to victims of crime.

It is stated from time to time that the state, in taxing the citizen to maintain police forces, has reduced the citizen's capacity to protect himself. The actions of the state in its taxing and policing functions, are, undoubtedly, a desirable trade-off against the situation where men would build their own fortresses or turn to the law of the jungle, but part of the trade-off, it is said, should include reasonable compensation for some criminal injuries.

Some schemes for compensation to victims of crime are based purely and simply on sympathy and offer no "right" to compensation. To care about victims of crime and to offer compensation out of sympathy is understandable, but since caring and sympathy can be swayed by largely personal factors it may be desirable to relate this sympathy to some objective basis that would reduce the risk of favouritism. In some jurisdictions this objective basis is found by requiring proof of "need". While it is difficult to reconcile "need" and the welfare approach with the demands of justice in sentencing, the notion of concern for the individual is worth preserving.

Among the foregoing, arguments are sometimes put that the state, in undertaking to provide security to all members of society, is under a duty to provide compensation when that security fails. It has been pointed out, however, that the state does not really hold out a promise to protect everyone from all criminal injuries. At most it simply attempts to keep the peace and keep crime to a minimum. These attempts by the state do not give rise to legal promises nor legal rights or duties. At most the state may be under a moral obligation to provide compensation to victims of crime.

Another argument favouring state compensation is based on the proposition that since society generates conditions favourable to crime such as inadequate education and housing or inadequate health services, unequal economic opportunities, or marketing and tax structures that invite avoidance or abuse, society must take the responsibility for compensating those who are injured by crime. An analogy could be made to Workmen's Compensation. In the interests of economic growth society encourages men to work in the presence of risk to life and limb yet compensates those who are injured in doing so. In effect this approach is really one of distributing the losses and is a recognition of a social liability for this kind of injury or loss. Greater security generally comes about by sharing the cost of the losses rather than letting them rest where they fall. In Workmen's Compensation the losses are borne by the industry and not by the injured worker or society generally. The logical consequence of this approach to injuries leads to public insurance schemes under which major losses are covered

whether they arise as a result of industrial accident, for example, automobile crash, or crime. The recent New Zealand Accident Compensation Act and the current British Royal Commission on compensation for personal injury are illustrations of this approach.

In a society that places a high value on openness and freedom from pervading police control the argument for social liability for criminal injuries is understandable. However, as will be pointed out shortly, there are good reasons why such a liability should not be discharged through a public insurance scheme, but be closely associated with the criminal justice system.

Delivery Systems

What is the best instrument for achieving the two principal aims of a compensation scheme: namely, to sustain public confidence and trust that core values will be supported and to demonstrate a concern for individual rights and well being? Is it adequate to leave the victim of criminal injuries to his civil law remedy of suing for damages or to private insurance? Not only is a private remedy in tort useless where the offender is not known or cannot be found, it is generally illusory and unprofitable even where the offender is sued. Private insurance also is inadequate not only because it probably leaves out more people than it covers, but also because it does not meet the real problem. At issue is the need for a social response demonstrating concern for the individual well being of the victim and a collective and visible affirmation that certain core values remain important.

Can public insurance schemes serve these objectives? To a certain extent the victim's needs can be met by a variety of social insurance laws including Unemployment Insurance, Workmen's Compensation, Canada Pension Plan, public medical and hospital insurance schemes, or welfare. No doubt the general framework of social insurance, private insurance and tort law are useful parts of an approach that can alleviate the losses of victims of crime. At the same time these measures by themselves are not entirely satisfactory and their benefits are limited. Moreover, it should not be overlooked that, to the extent that the victim does qualify under one or other of these social insurance schemes, he reduces the amount to which he might be entitled in subsequent crises. Even a comprehensive public insurance scheme, such as the one enacted in New Zealand and that under consideration in England, is not an appropriate means of giving compensation to victims of crime.

To place in one scheme compensation for all losses whether arising from sickness, industrial accident, unemployment, or motor vehicle

accident—to offer compensation for all such injuries without distinction —may well be undesirable. Do we want to place criminal injuries on the same plane as industrial accidents? To compensate victims of crimes and victims of automobile accidents out of the same insurance scheme may tend to blur the distinction between crime, negligence and accident. To be sure, while the victim of crime receives compensation from insurance officials, the offender may be apprehended or face threatened apprehension and conviction at the hands of the police and courts. Does it raise confusion about the purposes of the criminal law to treat the criminal event, on the one hand, on the same basis as an industrial accident and, on the other hand, threaten punishment of the offender on the basis of his individual responsibility? Compensation to victims of crime can be used to further the purposes of the criminal law and ought not to be lost in social insurance programs aimed at sharing the losses arising from the social and economic policies of society as a whole. That being so, the structures and mechanisms for delivery of compensation to victims of crimes should be related to the criminal law and its processes.

Accordingly, it becomes important that compensation to victims of criminal injuries be connected to the Departments of Justice or Attorneys-General and visibly be seen as an instrument in support of the administration of justice. From this point of view the isolation of the existing compensation to victims of crime legislation can be appreciated. To begin with the legislation exists in only eight of the ten provinces, and is not obviously tied to criminal processes. In some provinces the legislation is administered by the Department of Labour rather than the Department of Justice or the Department of the Attorney-General. In most provinces the schemes are administered by administrative boards, and judging by the number of applications for compensation, are relatively unknown to victims. If the purposes of criminal law are to be well served, the compensation boards must be brought visibly to the forefront of the administration of justice and linked to the courts in determining compensation.

Moreover, if the educative function of the criminal law and its concern for individual well-being are to be best served, compensation should be timely. If the monetary payment is to serve as a demonstrable affirmation of the importance of the individual and social values violated by the crime, compensation should be made promptly to restore the faith, confidence and trust that core values be respected. This would have important psychological value for the victim: a timely monetary payment in compensation of loss can substantially reduce the anxiety arising from the injury.

Scope

If compensation is to have a correctional component should it be restricted only to crimes of violence as is generally the case under existing provincial schemes for compensation to victims of crimes? Should victims be compensated for property loss? Are offences against property the type of criminal event in which it is desirable not only to see that the victim is compensated but that compensation be through the medium of the criminal law and at state expense? Are commercial frauds the kinds of injuries that the criminal law should be most concerned about, or should they be excluded for compensation on the ground that these are injuries foreseeably arising out of an enterprise entered into with a view to making a profit? Finally, should the range of victims be extended to include businesses or other corporate persons?

First of all, there can be little disagreement with the view that compensation to victims should cover personal injuries resulting from crimes of violence. Whether compensation should be extended to cover property loss is more difficult. Logically, it can be said that property loss should be covered, since such compensation would support core values, strengthen social bonds, reduce the victim's anxiety and affirm individual rights. On a practical level, however, the cost of compensating property losses would be substantial and funds available for compensation are limited. Since it is justifiable to draw a distinction between laws protecting individual dignity and well being and those protecting property or commercial interests, there can be no doubt that the former should have priority in receiving compensation.

What are the estimates of the cost of extending compensation for loss of property? Property crimes are among the most numerous of all criminal offences. In 1971 in Canada over 800,000 such offences were reported to the police, almost 300,000 of which were theft under $50.00. Considering that over fifty per cent of these latter cases involved losses of less than $25.00 and in other property offences over fifty per cent involved losses of less than $200.00, it is estimated that the loss from property offences, not including auto theft, would be approximately $96,000,000 a year. Over one-half this amount can probably be attributed to losses by corporate victims, and another ten per cent could be paid by offenders actually apprehended and able to make restitution. Thus, apart from losses to corporations and cases where the offender himself can make restitution, compensation claims by individual victims for property loss would still approximate the substantial amount of $40,000,000 annually.

Other disadvantages to extending compensation to property losses can be anticipated. Such a coverage would probably greatly increase the reported crime rate. It is commonly assumed that many property offences are not reported to the police. According to one estimate, for every crime of this type that is reported, another two go unreported. One reason given for such non-reporting is that victims feel it will do no good. Police, they feel, will not be able to apprehend the offender nor recover the goods. Were reporting to be followed by an opportunity to claim compensation, it is likely that reported crimes would greatly increase in number. This may be a disadvantage particularly in a society that wants to encourage individuals to handle minor conflicts on their own.

Furthermore, it is said, extending compensation to crimes involving property loss would encourage numerous fraudulent claims. One way to combat these, would be to rely on police investigation or setting up a claims bureau similar to those operated by the insurance industry This in turn would result in an increased drain on the tax dollar.

Finally, it is said, property today no longer has the high value it had a hundred years ago. In the "throw-away" consumer oriented society of plastic, foam and nylon, many consumer items are looked upon as readily replaceable and, indeed, are made for early obsolescence. Under these circumstances, it is said to be only reasonable to exclude property loss from victim compensation schemes.

For these reasons the Commission is opposed, at this time, to extending compensation to victims of crimes for property losses in general. The distinction between values promoting individual dignity and well-being as opposed to property interests seems sound.

Still, there are some crimes against property that, in our view, should be considered in much the same light as crimes against the person. Crimes, such as for example, breaking and entering into the home result in injuries to feelings, dignity and personal security as much as crimes against the person. The same can be said of theft from the person. In such cases tangible expression of concern by the state would tend to enhance trust and cohesiveness in society. We are, therefore, of the view that compensation should extend to victims of such crimes. However, theft of property not under an individual's personal control or possession, while still a matter of concern, does not involve an invasion of a person's dignity and personal well-being in the same way. Monetary loss or an invasion of rights of ownership through theft or fraud relate more to protection of economic interests. This seems to be the type of losses for which insurance can adequately protect the victim.

If property losses generally are to be excluded as an item of compensation in criminal injuries there is little to be gained by asking whether corporate or institutional victims should be compensated. Compensating corporations in relation to crimes of personal violence is not an issue: the corporate body does not bleed as ordinary mortals do. In any event, losses from crimes against corporate bodies can be, and are generally adequately covered by insurance or through increased charges and services borne by society generally.

Financing

Financing compensation raises other considerations. Restitution, of course, would be paid by the offender to the extent that he was able. Should the offender's resources be such as to make it unrealistic to order full restitution, the victim should be entitled to compensation to cover the outstanding loss. Similarly, when the offender is unable to pay, or is not located and brought to justice, the victim's claims for compensation should be met by the state.

So far as possible money for compensation should be derived from fines or forfeitures imposed in the criminal courts. That is to say, those who commit criminal offences should be the initial source of funds to compensate victims. Even though fines may be expected to give way to restitution in many cases, fines will still be an important sanction. This will be so particularly in crimes against public order where there may be no individual victim. Funds from fines or forfeitures or subrogation could be reserved in a special compensation fund, a *caisse d'amendes* or a reparation chest. Such a fund would serve as a highly visible reminder that in crime, it is not only the damage to society that must be paid back but the injury to individual victims. Only if the fund is not sufficient to pay adequate compensation should it be supplemented from the federal or provincial treasuries.

Conclusion

The foregoing has set forth a position respecting restitution and compensation that would give increased recognition to the victim in the criminal process and encourage a broad look at the criminal event in arriving at a disposition.

It recognizes the contribution the criminal law can make through sentencing and dispositions to preserving that mutuality or shared trust that is the basis of much of civilized society. If the lawless wilfully break the rules that protect core values they ought to be held accountable and provided with the opportunity to restore the harm done to the victim and to the social fabric. When the offender is not available or cannot pay back the harm done, the victim ought not to be left on his own nor should the attack on shared values be left unattended. Rather, through compensation from the state the importance of the individual can be reaffirmed and a concern to uphold common values be visibly demonstrated.

Under existing law much can be done to extend the practice of imposing restitution as a condition of a probation order or of conditional discharge. But more can be done by legislative change to facilitate the position taken in this working paper that restitution be made a central consideration in sentencing and dispositions. Specific recommendations for legislation will be made in the Commission's final report to the Minister and Parliament. More substantial changes in law and practice, particularly at the provincial level, may be needed if compensation and compensation boards are to be visibly linked to the administration of justice. There may also be a need to reconsider the existing administrative structures supporting the court and its services. In this respect the Commission's working paper on Fines and Their Enforcement is also relevant.

Working Paper No. 6
Fines

Introduction

The authority to deprive an individual of his liberty may be the most awesome power people have given to the state. To maintain him in this condition and, further, to attempt to re-form him into a more "productive" participant in our society is a costly undertaking and its effectiveness remains in doubt.

For these reasons we recommended in working paper No. 3 that imprisonment be used with greater restraint. We suggested that some offenders should be diverted out of the formal criminal trial into forums more appropriate for arbitration and conciliation. We argued that restitution to the victim, community service, and probation are much more humane, at least equally effective in preventing recidivism, and far cheaper ways of dealing with many offenders whose minimal involvement in criminal activity or lack of dangerousness to the community does not necessitate incarceration.

It is these underlying principles that bring us to consider the fine as a sentencing alternative. Fines are certainly less awesome than imprisonment; they have not been shown to be any less effective a deterrent than any other disposition; they are clearly the least expensive measure possible.

The Commission has already indicated a preference for restitution where an individual victim is harmed. Even in those cases, however, fines may be a supplementary or alternative sanction. In other cases where the harm is not to an individual but to society generally, there may be good reason to impose a fine. In some respects this type of sanction may be looked at as paying back to the whole community.

If, both as a natural outcome of a decrease in the use of imprisonment and as a result of a positive preference for the imposition of the fine in certain cases, perhaps as an alternative to restitutions, the use of the fine in sentencing can be expected to increase, it is necessary to look at the present problems in both the imposition and enforcement of fines, and attempt to correct their shortcomings. Even if the use of the fine does not increase, we find some serious problems with the fine as it presently exists and have some positive recommendations for its improvement.

Principles in the Imposition of Fines

Which Offences?

The fine being a humane and economical form of criminal sanction, it would seem to be a sound policy for the judge to be able to impose fines for any offence for which a mandatory sanction is not specified. He would then be further enabled to exercise his discretion, directed perhaps by sentencing guidelines, according to the individual offender, his record, and the particular circumstances of the offence.

Present Criminal Code provisions preclude the judge from imposing a fine for any indictable offence punishable by more than five years imprisonment, except in conjunction with a term of imprisonment or possibly probation. This prohibition affects approximately two-thirds of all Criminal Code offences. In order to circumvent this restriction, some judges have adopted the practice of sentencing the offender to one day in prison in addition to the "real" sentence deemed appropriate in the case, the fine.

To make the law correspond with current attitudes and practices and to discourage the use of imprisonment where a fine might be as appropriate, by broadening the sentencing alternatives available to the judge, **the Commission recommends that judges be given the discretion to impose a fine as the sanction for any Criminal Code offence, except those for which a mandatory sanction is specified, and that, in order to effect this recommendation, present Criminal Code restrictions on the use of the fine be removed.**

Alternative Jail Sentences

When a judge imposes a fine as the appropriate sanction, he has presumably determined that imprisonment is an inappropriate penalty or unnecessary for the protection of society. Yet present practice sets up the fine, not to stand in its own right as the sentence of the court, but rather to be accompanied by an alternative sentence of imprisonment if the fine is not paid. "X dollars or Y days" is the typical pronouncement of a sentence that would seem to involve an inherent contradiction. It is as if the court were saying, "While we find imprisonment inappropriate in your case, you may choose to be imprisoned if you do not want

to accept the sentence we have deemed appropriate. Furthermore, whether you choose imprisonment or not, although we find imprisonment unsuitable, you will be imprisoned if you do not, for whatever reason, pay the penalty we have imposed".

The effect of the fine or days in default sentence is that approximately 50% of admissions to provincial and local correctional institutions in certain parts of Canada in recent years have been for default in payment of fines. A considerable amount of money is therefore being spent to imprison offenders who were not meant to be imprisoned in the first place. It is recognized that most of these people are imprisoned for non-payment of fines resulting from violations of provincial statutes, primarily liquor offences. However, studies indicate sufficient use of imprisonment as an alternative to a fine in Criminal Code offences for such practice to warrant concern at a federal level as well. While some of those being imprisoned are people who choose to spend a short term in jail although they could afford to pay their fines, many seem to be people who simply cannot afford the fine owing to financial circumstances, or who are unable to organize their incomes so that they could manage to pay. In one study 40% of people imprisoned for not paying fines made partial payment either before or while in custody. This figure demonstrates a willingness but inability on the part of these people, to pay the full amount of the fine which also may have been the case for some of those imprisoned who made no payment at all. Furthermore, several studies indicate that the types of offences for which persons are imprisoned for non-payment of fines are typically "poor people's" offences, such as vagrancy and drunkenness. In other words, the alternative jail term seems to fall discriminatorily on the poor offender. The discriminatory effect of the alternative jail term has been found in several provinces to weigh most heavily on the relatively poorer Indian population. In 1970-71 in Saskatchewan correctional centres 48.2% of admissions were for non-payment of fines. However 57.4% of native admissions were for default of fines as compared to 34.7% of non-native admissions.

Besides the discriminatory effect and cost of the days in default sentence, we believe that the whole system of criminal justice becomes suspect when the fine is seen not as a sanction but as a means of purchasing liberty.

Commissions and law reform bodies both in Canada and elsewhere have recommended **that judges be prohibited from imposing a fine and simultaneously imposing a sentence of imprisonment to be served in the event that the fine is not paid.** We adhere to this recommendation.

It has been said that where a convicted person lacks the means to pay even the smallest of fines, a short term of imprisonment is justified. We firmly reject this use of imprisonment as being a punishment for being poor and believe that by giving the individual the opportunity, for instance, to do work, that is, by a work order, justice will be far better served. Although enforcement of fines will be considered at a later stage in this paper, we would like to note that we adopt the two basic principles enunciated in the New Zealand Fines Enforcement Committee's Report, and recommend:

(1) **That, as the court in imposing a fine must have considered this to be the appropriate penalty for the offence, every effort should be made to collect the fine before resorting to imprisonment or other forms of detention.**

(2) **The final sanction of imprisonment should not be resorted to unless:**

   (a) **all other methods of enforcement have been unsuccessfully attempted or were unavailable or inappropriate, and**

   (b) **the defendant has the means or ability to pay.**

In advocating removal of the immediate threat of imprisonment, we have considered its possible effect on payment of fines. Although it is probable that the likelihood of imprisonment has some effect on securing payment, no significant increase in failure to pay has been noted, at least in New Zealand or England where imprisonment has been relegated to a last resort enforcement measure.

Day-Fines

In previous papers we have expressed the belief that a major concern of a just sentencing policy must be reasonably uniform sentences for similar offences and offenders, whether this concern be expressed in legal terms of due process and equality before the law, or by moral criteria of fairness and humanity. But with regard to pecuniary sanctions, equality of punishment is not achieved by uniformity in the dollar amount of fines. Clearly a fine of, say, $100 would affect a poor man's life far more severely than a rich man's. We feel that the principle of equality would be far better served by a scheme that recognizes the financial circumstances of each individual offender. The financial hardship society imposes on its law-breakers through the imposition of fines is unjustifiable when it bears more heavily on its poorer members. This financial fact of the differential effect of similar fines on different offenders distinguishes the fine from other sanctions and calls for a different scheme for achieving desired

uniformity. A method that has been employed successfully in several countries is the day-fine.

Under a day-fine system the fine would be determined by the amount earned by the offender. The sentencing judge would not concern himself with the dollar amount of the fine. Having satisfied himself that the offender can pay at least a modest fine, he would, without further regard for his financial circumstances, determine the severity of the sanction in terms of a number of day-fines. Translating the sentence into dollars would become an administrative matter rather than a judicial one. In Sweden, one day-fine is equivalent to 1/1,000 of the yearly gross income of the offender. Sentenced to twenty day-fines, the person with a gross income of $5,000 would be required to pay $100, while another person with a gross income of $50,000 would pay $1,000. (Computation of the amount of the day-fine as well as the office whose responsibility it would be are dealt with further in Part Two of this paper). Thus, on being fined, the offender would be required to go immediately to the office of the court clerk, where an inquiry into his means would be held, the amount of the fine arrived at, and arrangements for payment made.

It is recognized that there may be initial difficulties in the administration of day-fines, but it is believed that the compensating benefit of greater equality in sanctions for rich and poor alike justifies its implementation. However, small fines in sums of up to $25, which cause little hardship for anyone notwithstanding his financial circumstances, need not be subject to the administrative process of determining means and the value of the day-fine. This exception to the day-fine scheme would encompass a large number of those fines presently imposed. In Toronto provincial courts from January to April 1971, 44% of the women fined were fined in amounts of $25 or less, and over half of these fines were for Criminal Code offences.

We recommend, therefore, that all fines over $25 be judicially expressed in terms of day-fines, and that the court clerk or court administrator conduct a means inquiry to determine the dollar value of the fine, immediately upon pronouncement of the sentence. We would suggest, however, that before the day-fine system is fully adopted, a pilot project be undertaken, in which day-fines are tested for one Criminal Code offence, that of impaired driving, for example, an offence for which fines are relatively high and which encompasses offenders with a wide variety of incomes.

La caisse d'amendes: A Reparation Chest

In our working paper on Restitution and Compensation, we recommended that a highly visible fund be set up from which some

victims of criminal activities would receive financial compensation for their losses. While we will not here delve into the underlying philosophy of this "compensation pot", we repeat our proposal that all revenues from fines collected as criminal sanctions flow into such a fund. If it is considered desirable to reinstate the victim in his historic position of importance in the criminal process, the conclusion follows that revenue from fines should go not to the state as is presently the case, but to the victims of criminal offences. In this way, criminal offences, the monetary penalties imposed for them, and the victims' losses would properly be seen as being interrelated.

An Administrative Scheme of Enforcement

Introduction

Although the Criminal Code presently places the responsibility for enforcement of fines on the sentencing judge, usually much of the initiative is taken by the clerk of the court, with the assistance of local police. The judge generally has neither the time nor the resources to oversee the payment of fines which, after all, is an administrative matter; similarly the police, charged with the responsibility of finding offenders in default and arresting them, do not have the time to give this task a great deal of attention. Furthermore, complications arise when the offender lives or moves beyond the geographical jurisdiction of the police and court.

To illustrate the difficulties of this shared responsibility in the enforcement of fines, let us look at what happened to the 830 fines imposed for Criminal Code offences by provincial judges in one Canadian city in 1971. Although 199 fines were not paid in the time allotted, only 158 warrants were issued before the end of the year. Although 158 warrants were issued, only 81 were executed (73 of which resulted in payment, 8 resulted in jail terms for non-payment). So, several months after time to pay had expired, 118 of the original 830 offenders continued to avoid payment. Where offenders are negligent in making prompt payment or wilfully avoid making payment, the costs of administration are needlessly increased. The desirability of passing part of these additional costs on to the offender in certain cases should not be overlooked.

By centralizing all aspects of enforcement of fines in one administrative agency with adequate manpower and facilities to execute these functions, and to keep accurate, accessible and up-to-date records possibly through computerization, much of the inefficiency and resultant inequities of the present system could be removed. Furthermore, judges and police would not be burdened by these responsibilities. We recommend, therefore, that the office of the court clerk or administrator be expanded in order that it take over these functions. A strengthened court administration would also be responsible for the collection and enforcement of restitution payments, as suggested in our working paper on Restitution and Compensation.

Procedures for Payment of Fines

Means Inquiry

The Criminal Code does not always require the court to consider the means of the accused before determining the amount of the fine. Only if the judge orders the fine to be paid immediately should he be satisfied that the accused is able to do so (and this provision may be nullified as will be seen in the following section). Even later when the offender is faced with jail for failure to pay, no inquiry into the offender's ability to pay need be held except where the offender is under 21. Even in such a case, the Code does not specify the depth to which the inquiry must go.

A means inquiry is an integral part of a day-fine system. We suggest that, as with enforcement, determination of means would best be handled by a branch of the court clerk's office with adequate time and resources allotted for the specific task. After asking the offender some basic questions about employment, number of dependants, extent of debts and assets, the court administrator would compute the amount of the day-fine by an estimation of 1,000th of the offender's gross income in the past year, with rules for reductions for dependants, large debts, and high incomes (because of progressive taxation) as well as for increases for offenders with large amounts of capital. Specific rules for this computation might best be developed through the proposed pilot project.*

Time to Pay

The first decision now made by the judge with regard to enforcement is whether the offender should pay immediately. As argued above, the administrative arm of the court would be better equipped to make this determination through its inquiries and could relieve the judge of the task. While at present the judge cannot order immediate payment unless

(a) the court is satisfied that the person convicted is able to pay forthwith, or

(b) upon being asked the accused person states that he does not require time to pay,

these provisions are undermined by another provision which permits the judge to order immediate payment if for any special reason he deems it expedient.

We suggest that everyone with immediately available means be required by the court clerk or court administrator to pay forthwith.

* We have included as an appendix a summary of the day-fine system as it operates in Sweden.

However, no special reason such as likelihood of absconding or history of non-payment should supersede the fact that an individual cannot pay immediately. Surely it is absurd for someone to be considered in default of payment of his fine as soon as it is imposed, if he does not have the money with him but for some special reason is required to pay immediately. It would be preferable for the judge to choose an alternative sanction such as a work order or probation where he has reason to believe that payment of a fine would be unlikely or too burdensome to enforce.

Where time to pay is granted, it must at present be a minimum of fourteen days. In practice, many payments are made shortly after the deadline. (In one study 44.6 percent of offenders paid after the deadline but before a warrant was issued). Do these statistics suggest that extending the usual two week time to pay period to a minimum of three or four weeks might result in a somewhat lower default rate? Or do they equally suggest a tendency for people to pay at the last possible moment whatever the allowed time may be? We are not convinced that the two week period need be increased. What is more important is that each case be considered individually and carefully and that the court clerk or administrator in consultation with the offender, set a time that appears to be both feasible for the offender and no later than necessary.

Instalments

In our present-day economy, instalment payment is the normal and often the only feasible means of payment for many people. Having adopted the principle that every effort be made to collect the fine before resort to imprisonment, we must be willing to accommodate this practical reality by acceptance of the need for instalment payment of fines. If accurate records are kept, instalment payment can be an efficient means of decreasing the likelihood that the offender will be unable to meet the time set for payment. As with the time to pay, the decision about the desirability, times and amounts of instalment payments should be made by the court clerk or administrator after consultation with the offender. In this connection it may also be desirable to consider the availability of debt counselling services, possibly through cooperation with another agency, to assist the offender in organizing his finances so that he would be able to manage payments.

Extension of Time to Pay

The offender should be made aware that if he has unforeseen difficulties in meeting payment, he has the right to apply to the clerk of the court for extension of time to pay.

Procedures in the Event of Non-Payment

It has been suggested above that the judge and the police be relieved of their responsibilities in enforcing payment of fines and that collection be concentrated in the office of the court clerk or administrator. Such an office should have the facilities and the time to discharge a specific duty of arranging and enforcing quick but feasible terms of payment. It has also been suggested that day-fines be introduced, that provisions for payment by instalments and extension of time to pay be made and that the availability of counselling facilities be considered. All of this should have the effect of keeping the amount of the fine more in line with the ability of the offender to pay and make the terms of payment more realistic. Through these improvements it is expected that the number of persons who do not pay in the allotted time will be decreased.

Yet the question remains—what do we do with the person who fails to pay his fine on time? To meet this question we have discussed a number of possible steps. The procedures which follow should have to be invoked for only a small percentage of fined offenders. We must keep in mind the principle that imprisonment ought only be resorted to after all other methods of enforcement have been unsuccessfully attempted or were unavailable or inappropriate, and the offender has the means or ability to pay. These procedures, then, are meant to ensure that those offenders who do not pay their fines do not get away, but also that they do not end up in prison unless all other methods of enforcement have been exhausted and wilfully continue to refuse payment.

The first step to be taken when an offender has not met the time set for payment and has not requested an extension, would be the calling of a means inquiry. For those who had been sentenced in day-fines it would mean a second and more detailed examination of their means. At this inquiry the offender would be given the opportunity to show cause for his non-payment of the fine. The onus would be on him to produce evidence of his financial position that might suggest a miscalculation at the first means inquiry or a deterioration of means since that time. Through such an inquiry the clerk could make a preliminary determination whether or not the non-payment was deliberate or negligent.

In order to get the defaulting offender to this means inquiry, the court clerk's office would mail a warning, explaining that the deadline had passed and that the offender must pay immediately or be summonsed to attend at the court clerk's office for examination

and disclosure of means. If payment were not then made, a person from the court clerk's office would serve the summons, in person. The experience in several jurisdictions has been that many tardy offenders pay on receipt of the warning or the summons. Finally, if the offender ignores the summons to appear, the court administrator's office would request that a warrant be issued by the court, which the staff of the court clerk would execute, forcing the offender's appearance at the means inquiry.

Depending upon the results of the means inquiry, some offenders might decide to pay at that time. Other offenders, upon showing a change in their financial circumstances, might ask for a re-adjustment of the dollar value of the day-fine, an extension of time to pay, or an alteration in the terms of instalment payments. However, if it were found that the offender's circumstances had changed so drastically since the sentence was imposed that no payment was possible, the court administrator should have the power to apply to the judge to change the sentence.

On such an application the judge should have the power to do one of several things. One possibility would involve a total forgiveness or removal of any sanction. One factor leading to such a determination might be the gravity of the misfortune that caused the deterioration of means. While at present the power to forgive a sanction (remission) is exercised by the Governor-General in Council through the National Parole Board, it is suggested that justice would in this connection be better served if such power were placed in the local judge.

The judge should also have the power to re-sentence the offender and to order, for example, that an offender lacking the means to pay work off the amount of his fine through community service. (The concept of work orders will be treated in a forthcoming working paper). While community service orders are viewed as a preferred alternative, it is recognized that such a scheme would not be practicable at all times in every community. Therefore, the offender might also be re-sentenced to a term of probation. Similarily, probation might be considered as a re-sentencing alternative for the offender who cannot pay and refuses to cooperate in a work order.

Finally, intentional defiance of a work order or a probation order would constitute a new offence punishable on summary conviction, as is presently the law for violations of probation orders (Criminal Code of Canada, s. 666). If tried and convicted of this offence, the offender would be subject to possible imprisonment as one of the regular sentencing alternatives for summary conviction offences.

Where the office of the court clerk found through its means inquiry that the offender had the means to pay his fine but deliberately refused to do so, or where the offender neglected to provide evidence to prove his inability to pay, that office would also apply to the judge for re-sentence or conversion of the sanction. It is suggested that the judge in those cases have the power to make collection of the fine cœrcive, no longer dependent on the cooperation of the offender who has demonstrated his unwillingness to cooperate. This may be done through an order that sums of money belonging to the accused including wages be placed under garnishee and attached at a specified rate until such time as the entire amount of the unpaid fine has been collected. Employers should not be allowed to use such garnishment as a basis, in whole or in part, for the discharge of an employee or for any other disciplinary action against an employee. Another possible order of the court which may be considered is the seizure and sale of goods belonging to the recalcitrant defaulter. However, this method may be considered too problematic to be practicable.

Where these methods of forced collection of fines owed are found to be unavailable or inappropriate, the court should have the power to re-sentence the offender with means who intentionally refuses payment to a term of imprisonment.

Appendix

The Swedish Day-Fine System*

What it is and how it operates

1. The day-fine was brought into force in Sweden in 1932 in order that monetary penalties for criminal offences should affect the rich and the poor more equitably, and we understand that it is now completely accepted there by both the public and the judiciary. Somewhat similar systems are, we understand, in force in Denmark and Finland. The principle of the system as applied in Sweden is simple enough. The fine is calculated by multiplying together a number (from 1 to 120, or from 1 to 180 in the case of multiple offences) reflecting the gravity of the offence, and a sum of money (varying from 2 kr. to 500 kr.) known as the day-fine, which is assessed according to the offender's ability to pay. The two factors, the seriousness of the offence and the offender's means, are determined quite independently of each other, and both the number of day-fines and the amount of each are announced in court. The information about the offender's means is obtained by the police before the trial, and is usually confirmed with him in court. In general, the day-fine is estimated at 1/1000th of his annual gross income (less expenses directly related to his employment); and there is provision for the reduction of the day-fine according to his liabilities, and for its increase if he has capital exceeding a specific amount. The system does not apply to minor offences, which are punishable by fines up to a maximum of 500 kr; these offences are excluded because to calculate the day-fine in the very large number of cases concerned would involve a heavy administrative burden and because the payment by the well-to-do of a very large fine for a petty offence is thought to be out of place.

Scope of the application of the system

2. Under the day-fine system the fine imposed is arrived at by multiplying a number (from 1 to 120, or 180 for multiple offences), reflecting the gravity of the offence (which may be affected by any

* Home Office, Report of the Advisory Council on the Penal System, *Non-Custodial and Semi-Custodial Penalties*, 1970, p. 7, 8, 74-76.

previous convictions for similar offences), by a sum of money (varying from 2 kr. to 500 kr. and called a day fine) assessed according to the offender's ability to pay. Both the number of day fines and the amount of each day fine are announced by a judge in passing sentence. Fines for all offences under the penal code are imposed in the form of day fines, except where a maximum sum of 500 kr. is specified (monetary fines) or where there is a special basis of computation (standardised fines). (Monetary fines are available for drunkenness, disorderly conduct, minor traffic offences and regulatory offences; standardised fines are primarily applied in the use of income tax evasion.) Certain statutes other than the penal code also provide for specific offences to be punished by day-fines, and in a few cases a minimum number of day fines is prescribed. In the more serious motoring offences, such as dangerous driving, careless driving, etc., day-fines up to the maximum of 120 may be added when a conditional sentence (suspended judgment) is passed or probation ordered; damages may also be ordered where the issues are clear but this is rarely done. (Compensation and costs are ordered independently from the day-fine). It is understood, however, that in motoring cases insurance companies take account of the number of day-fines ordered by the courts, which is taken to reflect the degree of culpability of the offender.

3. The imposition of day-fines is not exclusively the prerogative of the court. If the penalty prescribed for an offence is only a fine the public prosecutor may issue an "order of summary fine" (Strafforelaggande) instead of instituting proceedings. His discretion is limited to a maximum of 50 days fines, or 60 days fines in the case of multiple offences. If the accused agrees to pay the fine the order is deemed to be a final judgment delivered by the court; if he does not the prosecutor will institute proceedings. There appears to be no special limit on the amount of the day-fine ordered in cases disposed of by the public prosecutor.

4. The table at the end of this appendix* gives some indication of the pattern of sentencing in the Swedish courts and of the extent of the use of the fine. In their present form the Swedish statistics do not distinguish between fines which are assessed on a day-fine basis and those which are not, and it is therefore difficult to assess the extent of use of the day-fine. One unofficial estimate by the Swedish authorities is, however, that of fines imposed by courts and prosecutors in the period 1965-67, 20-25% were assessed as a day fine basis; in the case of fines imposed by courts only, probably 45-65% were assessed on a day-fine basis.

* Not included herein.

Assessment of the offender's means

5. The assessment of the offender's capacity to pay is very much a rough and ready business; it involves no great volume of work and presents no real problem. The courts are apparently much less fussy now in their assessment of the offender's means than they were when the system was brought into operation in the early 1930's. Information about the offender's means is obtained by the police as part of their investigation of an offence and is not infrequently obtained from the offender by telephone[1]. Where the offender is present at the hearing, which he usually, but not always, is, the judge will check with the defendant whether the information given in the police report is accurate. In theory, the case may be adjourned for further enquiries if it is evident that the offender is untruthful, but this apparently is seldom done. The giving of false information concerning means is not an offence, and the offender risks no penalty by giving untrue information, either in the form or orally to the court. It is perhaps relevant that information about income is public property in Sweden; an annual register of the income of most wage earners is published and there is a national system of graduated pensions, a feature of which is that each person has an insurance card showing his tax grade which the court may ask to see. It is also possible to confirm income with the tax authorities, and the defendant knows that his statement of income can be checked. The form commonly used for less serious offences is a short version, which includes details of gross income, tax assessment, capital, debts, marital status, wife's income and number of dependent children; there is also a fuller type of form which fulfils in addition the function of a social enquiry report. The simple form, requiring only a few entries, is usually endorsed by a rubber stamp on the papers. Inaccuracies in the information supplied in the form seem to be not uncommon but, where necessary, these are cleared up by direct inquiry from the defendant in court. It appears in fact that the system could be operated even without the use of the form. The public prosecutor does not ask for any particular fine to be imposed and it is left entirely to the judge to decide upon the number of day-fines and the amount of each.

Computation of the amount of the day-fine

6. In general, the day fine is estimated as 1,000th of the offender's annual gross income (less expenses directly related to his employ-

[1] There is no system of bail in Sweden. The offender is brought before the court and a decision taken whether or not to release him pending trial. As long as five days could elapse before such release is ordered.

ment). If the offender is married and his wife has no income of her own, a reduction of 1/5th is made, and a further reduction of 2 kr. is made for each child. There are rules governing the reduction of the amount of the day-fine when the income is high (because of progressive taxation) and for its increase when the offender has capital of 30,000 kr. or more. There are also rules for computing the amount of the day-fine in the case of married women with no income of their own and for offenders with large debts; for those without means the day-fine, normally set at a minimum of 5 kr., is usually reduced to 3 kr., but can be reduced to 2 kr.

Enforcement

7. The collection of the fine is the responsibility of the enforcement authority and no money may be paid into the court. The enforcement authority is also responsible for the enforcement of unpaid fixed penalties, unpaid fines imposed by the public prosecutor, maintenance, taxes and civil debts. A register of fines is sent to the enforcement authority and in theory enforcement action commences after eight days if payment is not made. The offender may arrange with the enforcement office to pay the fine by monthly instalments over a period of one year or, exceptionally, two years, and the authority is entitled to grant a respite of four months or, in special circumstances, eight months before collecting the fine. If no satisfactory arrangements are made action is taken to attach the defaulter's earnings; if this expedient is not available and threatening him with imprisonment proves unsuccessful, the next step is to distrain on his property. As a last resort the case may be referred to the public prosecutor; if this action is not taken within three years of the imposition of the fine recovery is no longer possible. The public prosecutor may write off outstanding sums up to 50 kr. or 5 day-fines (100 kr or 10 day-fines in respect of multiple offences); these fines cannot be converted into imprisonment unless the offender has been refractory or manifestly neglectful in fulfilling his duty to pay, or unless the conversion is deemed to be needed as a means of inducing him to amend his ways. The court may convert the outstanding sum to imprisonment of up to 90 days' duration, and the usual tariff is one day's imprisonment for each day fine unpaid. (Once actually admitted to prison the offender may not secure release by payment of the outstanding sum.) Alternatively, the court may refer the case back to the enforcement authority with a view to further extension of the period of payment, or it may impose a conditional sentence. It is understood that of 29,000 cases dealt with by the enforcement office in 1967 4,000

were referred back to the public prosecutor. Only a hundred or two cases a year are in practice converted to imprisonment. The maintenance of children has first claim on any monies received, and taxes, fines and civil debts follow in that order. An interesting feature of the system is that fines imposed in one of the Nordic countries may be enforced in any other, subject to the proviso that the defaulter may be imprisoned only in his country of origin.

Features of particular interest

8. The following aspects of the system deserve comment:

(i) It is claimed that the introduction of the day-fine led to a striking (50%) reduction in the number of fine defaulters imprisoned; and it is to be assumed, therefore, that the system has operated to correct the imposition in some cases of unrealistically high fines. The system is, however, primarily designed to ensure that an even justice is done.

(ii) A wide discretion is conferred upon the executive authority. The public prosecutor can impose fines of up to 500 × 50 kr. and has discretion to "write off" unrecovered day-fines of up to 5 in number. (Driving licences can be withdrawn by the licensing authority for traffic offences, and it is understood that this power is automatically invoked where fines in excess of 30-40 kr. are imposed.)

(iii) There is thought to be nothing objectionable to a very prolonged period of enforcement. One Swedish official explained to members of the Sub-Committee that the objective was not to punish, but to deter by bringing home to the offender that the commission of further offences would prove costly.

(iv) In practice, offenders may be fined fairly stiff amounts (up to 500 kr.) without the use of the day fine system. There is some anomaly in this, because such fines for lesser offences could be higher than fines imposed under the day fine system for more serious offences on those with limited means.

(v) The wide discretion in matching the penalty to the offence is said not to result in practice in any marked disparity between one court and another in the assessment of the gravity of the offence.

(vi) The day-fine system is completely accepted both by the public and the judiciary. After many years of its operation the procedure is well established, and there is no question of

reverting to the old system of prescribing minima and maxima for specific offences.

(vii) The penal code provides that fines may be used as a collective punishment for several crimes, with a corresponding increase in such cases of the normal maximum or 120 day-fines to 180 day-fines, and an increase of a maximum fine directly imposed from 500 to 1,000 kr.

4157

Commission de réforme
du droit du Canada

Documents de travail 5 et 6

le dédommagement
et
l'indemnisation
■
l'amende

Octobre 1974

©
Information Canada
N° de cat.: J32-1/5-1974

Avis

Ce *document de travail* présente l'opinion de la Commission à l'heure actuelle. L'opinion finale de cette dernière sera exprimée dans le rapport qu'elle présentera au Ministre de la Justice et au Parlement, après avoir pris connaissance des commentaires faits dans l'intervalle par le public.

Par conséquent, la Commission serait heureuse de recevoir tout commentaire à l'adresse suivante:

Secrétaire
Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

la commission

L'honorable E. Patrick Hartt, président
L'honorable Antonio Lamer, vice-président
Dr J. W. Mohr, commissaire à plein temps
Dr Gérard V. La Forest, c.r., commissaire à plein temps
Me Claire Barrette-Joncas, c.r., commissaire à temps partiel
Me John D. McAlpine, commissaire à temps partiel

le personnel de recherche sur les peines et le traitement

Keith B. Jobson, B.A., B.Ed., LL.B., LL.M., J.S.D., directeur
Pierre Landreville, B.Sc., M.Crim., Ph.D.
James J. Threlfall B.A., LL.B.
Robert Murrant, B.A., LL.B., LL.M.
Rosann Greenspan, B.A., M.A.
Mark Krasnick, B.A., LL.B.

conseillers

Juge René J. Marin
William R. Outerbridge, B.A., M.S.W., M.Crim.
F. C. R. Chalke, M.D., M.Sc., F.R.C.P.(C).
Bruno Cormier, M.D., D.Psy., Psy.(Q).
Anthony N. Doob, B.A., Ph.D.
R. J. McCaldron, M.D., D.Psy., F.R.C.P.(C).
Prof. Allan Linden, B.A., LL.B., LL.M., J.S.D.

Table des matières

PAGE

Avant-propos 1

Document de travail 5

Le dédommagement et l'indemnisation

Le dédommagement 5

Introduction 5

Que signifie «dédommagement»? 8

Historique 9

La législation canadienne actuelle 9

Le «procès jumelé» 11

Est-ce une bonne solution? 12

Un fardeau administratif 12

Le délinquant a-t-il l'argent nécessaire? 13

Peut-il travailler? 15

Dédommagement obligatoire vs dédommagement volontaire 15

Autres sanctions: leur rôle 16

L'indemnisation 17

Sa justification 17

Systèmes de paiement 19

Champ d'application 21

Financement 23

Conclusion 25

Document de travail 6

L'amende

PAGE

Introduction 29

L'imposition de l'amende: les principes 31

Les offenses visées 31

L'emprisonnement: une alternative 31

Le jour/amende 33

La caisse d'amendes: une caisse d'indemnisation 35

L'exécution: une procédure administrative 37

Introduction 37

La procédure de paiement des amendes 38

Enquête-ressources 38

Délais de paiement 38

Versements 39

Extension des délais 40

Procédures advenant défaut de paiement 40

Annexe—Le système de jours/amendes suédois 45

Avant-Propos

La Commission, exposait déjà, dans son document de travail numéro 3 intitulé «Les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence», les structures devant servir de base à des travaux encore plus spécialisés. Le présent ouvrage est consacré aux documents de travail numéro 5, «Dédommagement et Indemnisation», et numéro 6, «L'amende».

Le dédommagement et l'indemnisation furent tout d'abord l'objet de nos préoccupations puisque ces mesures tiennent compte davantage de la victime de l'acte criminel, soulignant la responsabilité qui incombe au délinquant et à l'État de réparer, dans la mesure du possible, le préjudice subi par la victime. Notre système pénal a déjà trop longtemps mis l'accent sur l'imposition de sanctions à caractère répressif, quoique aujourd'hui leur application soit orientée vers la réhabilitation du détenu. A ces fins, la réhabilitation sert plutôt les besoins du délinquant que ceux de la victime, et l'on ne se préoccupe guère de la réconciliation de cette dernière avec la société et ses lois.

Ce n'est que depuis la dernière décennie que l'on a instauré des régimes d'indemnisation et ce, pour quelques infractions seulement. Dans une certaine mesure, l'on eut recours au dédommagement, soit par application du processus judiciaire pénal, soit par voie d'une poursuite civile. L'objectif principal de ce document de travail est de faire du dédommagement—la responsabilité qui incombe au délinquant de réparer le tort causé à la victime—un principe directeur du droit pénal; un régime d'indemnisation serait aussi prévu—c'est-à-dire que l'État serait appelé à dédommager la victime lorsque le délinquant n'a pu être repéré ou que ce dernier est dans l'incapacité de rencontrer son obligation de dédommagement.

En conséquence, l'amende servirait à d'autres fins. Outre l'imposition d'une amende lorsqu'il n'y a aucune victime particulière de l'acte criminel, par exemple au cas d'infraction contre l'ordre public, on aurait recours à l'amende en sus de tout dédommagement. En plus, pour rendre l'amende plus équitable pour tous, nous recommandons l'adoption d'un régime de jours/amendes basé sur le revenu du délinquant par opposition à un système d'amendes fixes. Enfin, et ce conformément à notre conviction que l'on ne doit avoir recours à l'incar-

cération du délinquant que si cela est absolument nécessaire, nous nous opposons à l'emprisonnement en tant qu'alternative à l'amende.

D'autres documents de travail relatifs à la détermination de la peine et au prononcé de la sentence traiteront notamment de la conciliation, de l'emprisonnement et de la mise en liberté. Les études à la base de ces documents de travail traitant de ces sujets en détail et sous divers éclairages seront disponibles chez Information Canada. Les documents de travail devraient résulter en l'élaboration d'une politique globale en matière de détermination de la peine et du prononcé de la sentence. Nous encourageons donc le public à nous faire part de ses critiques et de ses suggestions.

Document de travail 5
Le dédommagement et l'indemnisation

Le dédommagement

Introduction

Il répugne au bon sens qu'un délinquant dûment reconnu coupable n'ait pas à dédommager la victime de son délit. N'est-il pas pour le moins surprenant que, règle générale, la victime ne reçoive rien en dédommagement du préjudice subi? Le dédommagement—obliger le délinquant à compenser les dommages subis par la victime—ou, le cas échéant, l'indemnisation de la victime—le remboursement pour les dommages de la victime payé à même les fonds publics—semble être une modalité tout indiquée en matière de sentencing. Pourtant, dans l'état actuel du droit, une telle pratique demeure plus souvent qu'autrement, lettre morte.

A l'époque anglo-saxonne, le principe de dédommagement de la victime était accepté et adopté tout naturellement pour régler les différends. Le droit pénal canadien n'accorde, de nos jours, qu'une importance mitigée au dédommagement de la victime en matière de sentencing. On remarquera cependant que d'autres pays acceptent volontiers de donner au principe de compensation un rôle de premier plan dans leur processus de sentencing. Certaines législations permettent même l'élargissement de la notion de dédommagement, favorisant, en outre, les excuses de la part du délinquant et le remboursement des dommages par le travail de ce dernier.

Ces pratiques législatives s'appuient sur le bon sens et reflètent fidèlement la pratique sociale courante. N'arrive-t-il pas souvent qu'une compagnie règle à l'amiable un vol commis par un de ses employés en obtenant que l'employé en question rembourse le montant subtilisé? Et qu'en est-il des nombreux cas où la police, exerçant sagement sa discrétion, conseille aux parties en cause de trouver une solution équitable —le dédommagement, par exemple—au lieu d'intenter des poursuites judiciaires?

Ces pratiques sont aussi équitables. La justice ne peut être mieux servie que si, lors d'une violation des droits personnels et matériels d'un individu, ces mêmes droits sont intégralement rétablis. La sanction pénale se justifie du fait qu'il y ait violation des droits d'autrui—ces droits étant ceux-là mêmes dont le droit pénal se porte garant envers la société. Cependant, les politiques actuelles de sentencing ne consacrent

pas, en pratique, les droits et intérêts légitimes de la victime, mais plutôt les meilleurs intérêts de la société. Ainsi, c'est au nom de la protection des citoyens que les amendes enrichissent le trésor public et que la liberté du délinquant est confiée au contrôle de l'État. Alors que ses intérêts sont balayés par les préoccupations ultimes de l'État lors du procès, la victime demeure insatisfaite.

Les dommages causés à la victime sont compensés partiellement par diverses mesures législatives à caractère social. Ainsi, si la perpétration de l'infraction entraîne une perte d'emploi, il sera possible d'obtenir des prestations en vertu de la loi de l'assurance-chômage. D'autres mesures à caractère social tendent aussi à mitiger les dommages. Citons par exemple le paiement des frais médicaux et hospitaliers par le truchement des régimes d'assurance-maladie. Depuis tout récemment, certaines provinces accordent une indemnisation aux victimes de délits, quoique les dommages à la propriété soient exclus. De plus, la victime peut poursuivre en dommages-intérêts le délinquant, si elle réussit à découvrir l'identité de ce dernier et à le retracer. Mais toutefois, ce recours civil est aussi coûteux qu'illusoire; d'ailleurs, peu de victimes y font appel. L'on voit donc la nécessité d'envisager un régime de dédommagement tenant lieu de sanction.

En plus de constituer une solution simple et équitable, le dédommagement s'avère une sanction avant tout rationnelle. Cela est évident, à l'analyse des fondements de la criminalité.

Si l'on veut s'expliquer l'existence de la criminalité pour mieux la contrer, notre tâche sera facilitée si l'on perçoit la criminalité comme étant une réalité inévitable et indissociable de la vie en société, plutôt qu'un fléau ou un état pathologique que l'on doit extirper à tout prix. Le droit civil a depuis longtemps consacré le caractère inéluctable des conflits sociaux. Ainsi, les conflits sociaux que l'on étiquette de «préjudice» ou «d'inexécution de contrat» font partie de la réalité sociale de tous les jours. Ils ont souvent comme fonction sociale de clarifier des échelles de valeurs différentes. On peut tout aussi bien considérer, en droit pénal le comportement illégal comme représentant une incompatibilité de valeurs, dans le cas, par exemple, des infractions relatives à l'utilisation de drogues et de l'avortement. A l'occasion de tels conflits de valeurs, la société a la possibilité de réaffirmer son désaccord à l'égard de comportements qu'elle juge préjudiciables au point de les réprimer par des sanctions pénales. La politique de sentencing doit-elle alors être orientée vers la suppression de la criminalité au moyen de sanctions sévères ou doit-elle mettre en relief les valeurs en jeu dans le conflit et réaffirmer d'une façon tolérante mais ferme celles qui ont l'appui de la communauté. Doit-elle mettre l'accent sur le rejet du délinquant comme parasite social ou doit-on, lorsqu'un délinquant est

reconnu coupable, s'inspirer des enseignements des sciences sociales de l'expérience sur le comportement humain et imposer une sanction qui favorise la réconciliation et la réhabilitation?

Il est évident que toute réconciliation est inconcevable dans le cas de certaines infractions où un emprisonnement prolongé paraît être la sanction la plus rationnelle. Cependant, dans la plupart des cas, le dédommagement de la victime semble être adéquat.

La théorie du dédommagement implique l'acceptation, par la société, de l'idée suivant laquelle le délinquant est une personne responsable et capable de poser des actes socialement acceptables et productifs. Elle oblige le délinquant à constater le conflit entre ses propres valeurs, celles de la victime et celles de la société. Le dédommagement amène tout particulièrement le délinquant à apprécier ses actes eu égard au préjudice causé aux droits et attentes légitimes de la victime. La théorie suppose que le délinquant peut supporter—en tout ou en partie—le fardeau de responsabilité qui lui incombe, et qu'il voudra, dans la plupart des cas, s'acquitter de sa responsabilité en offrant un dédommagement.

Comme nous l'avons d'ailleurs indiqué dans le document de travail sur les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence, la préoccupation majeure du sentencing devrait être la détermination d'une sentence qui soit juste. On y suggère que, dans plusieurs cas le dédommagement de la victime serait la sanction la plus appropriée pour servir les meilleurs intérêts de la justice et qu'à l'occasion, une sanction supplémentaire pourrait être indiquée. De plus, la dissuasion et la réhabilitation seraient bien servies par un tel système. En effet, le dédommagement sous forme de paiement ou de travail contribuerait à son amendement: rien ne vaut une mesure de correction que l'on s'impose soi-même.

On peut aussi accorder au dédommagement un rôle plus important dans la pratique du sentencing à partir d'autres fondements que ceux déjà mentionnés. Tout d'abord, dans la perspective du dédommagement, la victime n'est plus utilisée pour protéger les valeurs collectives. On y prend plutôt en considération à la fois les attentes personnelles de la victime et les aspirations de la société. Une dimension importante de cette double considération concerne le besoin psychologique de la victime, qui exige la reconnaissance du tort causé.

La reconnaissance des besoins de la victime souligne du même coup les intérêts de la communauté dans le préjudice subi par la victime. Ainsi, les valeurs sociales sont réaffirmées par le dédommagement de la victime. La société y retire aussi d'autres avantages. Dans la mesure où le dédommagement encourage le délinquant à se corriger lui-même

et le décourage de mener une vie criminelle, la société jouit alors d'un certain degré de protection, vit en sécurité et réalise d'importantes économies. Le fait de priver le délinquant du fruit de ses crimes ou de le forcer à participer personnellement au dédommagement de la victime devrait le décourager d'entreprendre d'autres activités criminelles. Enfin, dans la mesure où le dédommagement de la victime entraînera une perception plus réaliste de la criminalité par la société en général, ce dédommagement incitera certes le Parlement, les tribunaux, la police et les organismes de correction, mais surtout l'homme de la rue ainsi que les victimes potentielles à adopter une attitude plus constructive face à la criminalité.

Le délinquant y trouve lui aussi un avantage certain. Dorénavant, il sera traité en homme responsable de ses actes; sa dignité, sa personnalité et son potentiel d'apport à la société seront sauvegardés et favorisés par le nouveau système. Plutôt que de lui enlever tout contact avec la société et l'économie, on l'invite à se réconcilier à son milieu. Il ne pourra échapper à la responsabilité engendrée par la perpétration de son crime, mais l'on favorisera ses relations avec sa famille, ses amis et la société tout entière, tout en lui fournissant l'occasion d'entreprendre un travail utile.

C'est ainsi qu'un système de dédommagement de la victime reconnaît les limites d'une politique de sentencing centrée sur la «correction» ou la «réhabilitation» du délinquant et cherche à éviter de verser dans l'application inutile de sanctions proprement punitives. Pour en arriver à recommander que l'on donne un rôle-clef au dédommagement de la victime en matière de détermination de la peine et du prononcé de la sentence, la Commission a tiré profit des connaissances des sciences sociales, de la philosophie et de l'histoire.

Que signifie «dédommagement»?

Dans le présent document de travail, un «dédommagement» signifie une sanction ayant pour but de permettre le paiement d'une somme d'argent ou l'accomplissement d'un travail par le délinquant afin que ce dernier compense le préjudice subi par la victime. Puisque l'objectif d'une telle procédure est de compenser un préjudice financier, physique ou psychologique, le dédommagement envisagé peut aussi bien prendre la forme d'une excuse verbale, d'un paiement d'une somme d'argent ou d'une ordonnance de travail.

Le terme «dédommagement» ne s'entend que lorsque le délinquant dédommage personnellement la victime de son délit. L'opération s'effectue entre le délinquant et la victime, et revêt donc un caractère person-

nel. D'un autre côté, l'«indemnisation» revêt un caractère «impersonnel», et s'entend d'un dédommagement ou d'un paiement effectué par l'État au profit de la victime. La réforme proposée substituerait au dédommagement, le cas échéant, une indemnisation par l'État.

Historique

Jadis, en Angleterre, à l'époque dite «anglo-saxonne», il n'existait pas de droit pénal tel que nous l'entendons aujourd'hui. On avait alors recours à une procédure similaire à nos règles civiles actuelles pour résoudre les différends. Un individu, lésé par le comportement malveillant d'un autre individu, avait le choix de résoudre le litige en offrant de régler hors-cours ou, sinon, en procédant devant un tribunal. Le dédommagement était de mise. On avait rarement recours aux autres sanctions, dont l'emprisonnement.

Ce n'est qu'à l'avènement de la common law que le droit pénal devint une branche distincte du droit «ordinaire». De nombreux actes «anti-sociaux» devinrent des «actes contre l'État» ou «crimes» et ont, du fait même, perdu leur caractère de préjudice ou tort «personnel». Cette tendance à faire de ces torts («wrongs») des «crimes» s'accentua en raison de la pratique visant à confisquer et à décerner au Roi ou au seigneur féodal les terres et biens des condamnés. Les amendes, elles aussi, devinrent payables aux seigneurs, et non aux victimes. On découragea la pratique ancestrale de dédommager la victime ou sa parenté en rendant passible d'un crime tout individu qui garde secret la perpétration d'un acte criminel ou qui en tire profit. Finalement, les amendes et les propriétés qui auraient pu servir à dédommager la victime tombèrent dans les mains de l'État. Le fait de fermer les yeux sur un crime contre rémunération, sans le consentement du tribunal et d'une façon contraire à l'intérêt public demeure toujours un crime dans notre droit pénal canadien, ce qui décourage donc tout règlement ou dédommagement privé.

Il semble donc que, malgré des intentions louables, l'histoire ait effectivement réduit à néant les préoccupations de la victime à l'occasion du processus de sentencing et voilé le caractère de «conflit social» que revêt la criminalité.

La législation canadienne actuelle

Aujourd'hui, en droit pénal canadien, l'on peut assortir une ordonnance de probation d'une clause de dédommagement de la victime. De plus, dans le cas d'infractions mineures impliquant des dommages à la propriété, le tribunal peut ordonner que l'accusé verse

à la victime une «compensation» d'au plus $50. Toutefois, cette sanction doit nécessairement s'ajouter à une autre: elle ne peut être la seule sanction imposée. Il existe d'autres articles—rarement invoqués—du code criminel stipulant qu'au moment du prononcé de la sentence la victime ou «la personne lésée» peut demander au juge qu'il lui soit payé par le délinquant une somme d'argent pour le dédommager de la perte ou des dommages occasionnés à ses biens. Le code prévoit en outre la remise de biens volés vendus à des tiers ou détenus par le tribunal ou la police pour les fins du procès.

Le code criminel ne consacre aucunement le caractère autonome du dédommagement en tant que sanction, pas plus qu'il ne suggère que l'on doive incorporer la théorie du dédommagement aux principes de sentencing ou au droit pénal. Les dispositions parsemées çà et là dans le code prévoyant la remise des biens ou une compensation en raison des dommages aux biens sont des vestiges de la législation anglaise. Leur introduction—presque forcée—dans le droit pénal est due à la préoccupation du législateur d'épargner à la victime les frais d'une action civile en vue de la restitution des biens ou d'un dédommagement quelconque. L'on voit clairement le caractère «civil» de ces dispositions, sachant qu'elles n'opèrent, pour la plupart, que sur requête particulière de la victime. A une exception près, le juge ne peut les appliquer *proprio motu* contrairement au cas de l'amende. Ces dispositions sont rarement utilisées en pratique, et même lorsqu'elles le sont, c'est souvent une compagnie qui comparaît en tant que victime réclamant un dédommagement. La plupart du temps, pourtant, les compagnies se reportent à leurs assureurs afin d'obtenir une compensation pour les pertes encourues. Cette façon de procéder est plus populaire auprès des avocats et des hommes d'affaires qu'un recours devant les instances pénales.

Les dispositions relatives au dédommagement concurrentes à une ordonnance de probation jouissent d'une popularité relativement plus élevée que les dispositions précitées. Toutefois, suite à une compilation des dossiers de 4,294 comparutions entre 1967 et 1972,* on n'y retrouve que 6 cas où il y eut dédommagement, soit dans environ .1% des cas. Il est probable, cependant, que ces chiffres ne reflètent pas réellement la fréquence du recours au dédommagement de la victime. En fait, il arrive parfois que les parties s'entendent verbalement sur la possibilité d'un dédommagement à l'occasion de l'ajournement qui précède le prononcé de la sentence. Ainsi, s'il y a entente entre les parties sur ce point lors de l'ajournement, la pour-

* Cette compilation, qui sera publiée par la Commission, est désignée sous l'appellation «étude de septembre». Elle comporte une analyse des dossiers des personnes ayant comparu pour la première fois devant la cour au mois de septembre, 1967.

suite et le juge en tiendront sûrement compte lors des représentations sur sentence. L'on étudiera plus loin la fréquence de l'imposition et du paiement d'amendes dans de tels cas.

Quoiqu'il y ait peu de preuves empiriques démontrant la fréquence d'utilisation du dédommagement dans les causes criminelles, il y a des indications permettant de conclure à une certaine satisfaction dans les cas où l'on pratique le dédommagement de la victime. Il ne fait toutefois aucun doute que certains agents de probation détestent percevoir les paiements effectués en dédommagement à la victime. Il reste encore à voir le rôle que pourrait jouer, à ce stade, le greffe de la cour ou le bureau central afin d'assister l'agent de probation dans la perception des paiements. Signalons aussi le peu d'enthousiasme réservé par certains membres de l'administration judiciaire à une politique de dédommagement. Cela s'explique, en partie du moins, par la répugnance de certains à participer à la détermination du *quantum* de la réclamation. Cette situation s'explique aussi par le fait que plusieurs considèrent une telle procédure de dédommagement comme étant un orphelin du domaine civil: en somme, à leurs yeux, c'est une technique de réclamation pour dettes qui n'a aucun droit de cité en droit pénal. Les avocats, tant en défense qu'en poursuite, ont relégué aux oubliettes, à toutes fins pratiques, la nécessité de demander un dédommagement au stade du sentencing.

Au lieu de se contenter de l'état actuel des choses, où dédommagement, remise et indemnisation ne demeurent que des dispositions incomplètes et dispersées dans le code, il serait certes plus logique, plus naturel et plus juste de donner à la théorie du dédommagement, un rôle prépondérant au niveau du sentencing et de prévoir aussi l'indemnisation des victimes d'actes criminels. A cet égard, il y aurait indemnisation de la victime par l'État dans les seuls cas où l'on n'arriverait pas à obtenir le dédommagement par le délinquant lui-même, ou par son travail.

Le procès jumelé

Dans certains pays, la réclamation pour dédommagement n'est pas référée à une régie administrative, et la victime n'a pas à intenter une action civile afin de recouvrir le montant de ses dommages: la réclamation pour dommages est jointe à la poursuite pénale.

La procédure varie suivant les législations. Certaines imposent à la poursuite l'obligation de présenter la réclamation de la victime pour dommages, ou encore elles laissent à la victime le soin de présenter elle-même sa réclamation. La procédure permet donc, en fait, un procès jumelé décidant à la fois de la responsabilité pénale et civile du

délinquant. D'autres systèmes voient des inconvénients pratiques dans la mise en œuvre d'une telle procédure. Cette procédure repose sur la prémisse suivant laquelle la poursuite doit informer la victime qu'elle se propose d'intenter des poursuites contre le délinquant. Or, il arrive plus souvent qu'autrement que la poursuite omet de donner de tels renseignements à la victime. En conséquence, la victime n'a pas l'occasion, bien souvent, de présenter sa réclamation dans les meilleurs délais en cours d'instance. Un autre accroc à cette procédure est certes le pouvoir accordé au juge de refuser de trancher la question des dommages s'il est d'avis que celà est inopportun ou ralentit indûment la marche du procès. Les différences entre les concepts civils et criminels de la causalité et de la preuve motivent parfois le refus des juges d'entendre les réclamations pour dommages au cours de l'instance pénale.

D'autres personnes formulent des réserves quant à l'opportunité d'accorder un rôle de premier plan au demandeur civil au cours de l'enquête et du procès pénal. L'on pourrait éviter toute partialité en réservant pour la fin du procès la question de l'octroi des dommages, donc après que le tribunal ait rendu son verdict quant à la culpabilité de l'accusé. Il serait toutefois inopportun à notre avis, d'ajouter à la complexité du procès en y soumettant des matières civiles. Ayant décidé de la culpabilité de l'accusé, l'on pourrait ensuite trancher la question du dédommagement ou même de l'indemnisation à l'étape du sentencing; l'on profiterait ainsi de la souplesse des règles de procédure du sentencing. Certes, le jumelage des questions civiles et pénales poserait un problème constitutionnel ici, au Canada. L'on sait que les matières civiles sont de compétence provinciale, alors que le droit pénal est de compétence fédérale.

Pour ces raisons donc, nous ne favorisons pas la perspective d'un procès jumelé pour les fins de mise en œuvre d'une politique de dédommagement en matière pénale.

Est-ce une bonne solution?

Un fardeau administratif

Règle générale, la procédure à l'étape du sentencing n'est pas, et ne doit pas être, exclusivement «accusatoire» comme c'est le cas lors du procès. Si l'on accepte que la sentence ait pour but d'assurer l'imposition d'une sanction qui soit juste et équitable compte tenu des circonstances, il est nécessaire d'obtenir et de considérer les renseignements pertinents à la perpétration de l'infraction ainsi que ceux relatifs à la personne du délinquant. Si la criminalité reflète un conflit, l'on ne

voit pas comment on peut imposer la sanction la plus adéquate en se conformant aux règles intransigeantes de la preuve qui, on le sait, excluent toute enquête sur les origines du conflit. Le processus de sentencing devra toutefois être ouvert, équitable et contrôlable. Bref, cela veut dire que le juge devrait être autorisé à entendre et à admettre divers éléments de preuve qui étayent les circonstances entourant la perpétration de l'infraction, dont la preuve du préjudice subi par la victime.

Certains affirment aussi que les tribunaux d'instance pénale ne sont pas aptes à régler le problème posé par la détermination du quantum des dommages. Par contre, l'on sait fort bien que la plupart des juges sont des avocats expérimentés, ce qui minimise la portée de l'argument précité. De plus, les juges des Cours de comté et de la Cour Suprême entendent les causes tant civiles que pénales; la détermination des quanta leur est donc familière. A ce que l'on sache, les juges d'Angleterre et du Pays de Galles ne rencontrent pas de problèmes depuis qu'ils appliquent la nouvelle politique de dédommagement en matière de sentencing. De plus, les régies d'indemnisation des victimes d'actes criminels évaluent les dommages sans encombre.

Lorsque l'évaluation des dommages serait trop compliquée ou trop longue, le juge n'aurait qu'à rendre une ordonnance de dédommagement, dont le quantum et les conditions de paiement seraient déterminés par le greffier ou l'officier compétent. Le document de travail sur l'amende, publié récemment par la Commission, suggère une méthode d'évaluation similaire afin de déterminer la valeur d'un jour/amende. Sinon, l'évaluation des quantum pourrait relever des régies d'indemnisation déjà en activité, quoique cette procédure hors-cours pourrait engendrer certains retards dans les délais de règlement.

Prenant pour acquis que le principe de dédommagement occupera dorénavant une place de première importance dans la détermination de la peine et le prononcé de la sentence, la volonté de récupérer les paiements faits en guise de dédommagement doit tenir compte du fait que certains délinquants éprouvent des difficultés à payer si on ne leur accorde pas un délai raisonnable pour s'acquitter de leur dette. Comme cela fut suggéré pour l'amende, le greffier ou l'officier compétent pourrait s'occuper de cette tâche. L'on retrouvera de plus amples détails relatifs aux procédures appropriées d'exécution dans notre document de travail sur l'amende.

Ont-ils les moyens de payer?

Il nous faut reconnaître le sérieux de l'argument mis de l'avant par ceux qui s'opposent à l'instauration d'un régime de dédommagement sur lequel serait désormais basée la politique de sentencing. L'ar-

gument se résume à ceci: ce régime ne fonctionnera pas car les délinquants sont en général économiquement défavorisés et, même si certains d'entre eux possédaient l'argent nécessaire, on n'arriverait jamais à les faire payer.

Quoiqu'il soit vrai que l'examen du niveau d'éducation et des ressources financières des délinquants canadiens révèle que bon nombre d'entre eux sont à la limite ou sous le seuil de la pauvreté, il est faux d'affirmer que tous les délinquants n'ont pas les moyens de payer quelque sanction monétaire. Le paiement des amendes, lesquelles sont généralement imposées sans enquête préalable sur les ressources du contrevenant, indique que bon nombre de délinquants ont les moyens de payer. Une étude récente portant sur les amendes imposées aux femmes dans la région de Toronto durant une période de quatre mois en 1970 révèle que les amendes furent acquittées au complet dans 79% des cas. Les conclusions de cette étude se comparent aux analyses du même genre menées au Nouveau-Brunswick, à Halifax et à Vancouver, lesquelles indiquent que les amendes imposées furent acquittées dans 83% des cas. De plus, l'étude torontoise indique que 44% des amendes étaient inférieures ou égales à $25, alors que 24% d'entre elles se chiffraient entre $30 et $75. Quant aux infractions sur les biens, les chiffres de Statistique Canada sont révélateurs: 31% des actes criminels sont sanctionnés par une amende. Bref, si les amendes ne demeurent pas impayées l'on peut certes affirmer que le délinquant aurait les moyens de payer le dédommagement imposé.

La nature de l'infraction et le montant des dommages auront une influence sur le prononcé de l'ordonnance de dédommagement. Selon les statistiques, les infractions au code criminel les plus fréquentes—exception faite des infractions impliquant un véhicule-moteur—sont les voies de fait et le vol. Nous ne disposons pas de statistiques relatives aux dommages ou aux montants impliqués mais, à l'analyse des dossiers de la police de Toronto, il ressort que dans les cas de vol, d'effraction, de recel, de vol qualifié et de fraude, la valeur des biens volés varie entre $26 et $100. Si ces statistiques étaient le reflet d'une situation nationale, cela signifierait que, dans bon nombre de cas, une ordonnance de dédommagement serait peu onéreuse et pourrait facilement être acquittée par un grand nombre de délinquants nonobstant leur faiblesse économique relative. Les dommages réclamés pour blessures corporelles seraient sans doute plus élevés. Des études menées en Ontario, en 1966, et à Vancouver, en 1973, indiquent que le quantum moyen des dommages, y inclus les blessures corporelles et les dommages matériels, se chiffrait à environ $300, dont une certaine part était assumée par des assureurs ou autrement. Notons cependant qu'en Ontario, entre 1969 et 1971, la moyenne des dommages—intérêts oc-

troyés par la «Criminal Injuries Compensation Board» était de $1,900. Ce chiffre n'est pas nécessairement significatif en ce qui concerne les infractions sur la personne, car l'on estime à 3% le nombre de personnes qui présentent effectivement une réclamation à la régie, parmi tous ceux qui sont légalement fondés de présenter une telle réclamation. Tel que nous l'avons déjà indiqué, le dédommagement greffé à une ordonnance de probation ne semble s'être heurté à aucune difficulté de recouvrement ou de paiement.

Peut-il travailler?

Si le délinquant n'a pas les moyens de défrayer le montant du dédommagement, il faudrait lui permettre de travailler soit pour la victime, soit pour quelqu'un d'autre, soit pour un organisme quelconque. Alors que dans certains cas le travail tiendrait lieu de dédommagement, le délinquant pourrait aussi travailler au salaire fixé et effectuer ses paiements de dédommagement à même son salaire. De cette façon, les pertes causées par le délinquant seraient compensées en partie par son travail personnel et non pas reportées sur la famille de la victime, les dons privés ou le bien-être social.

Certes, il existe déjà un tel système qui opère dans certains cas isolés. Il faut maintenant appliquer la théorie du dédommagement le plus souvent possible: ce dédommagement ne serait pas seulement en espèces, mais serait aussi exécutable en nature, par le travail du déliquant. Cependant, les tribunaux ne disposent pas des services nécessaires afin de permettre l'application efficace d'une ordonnance de travail ou de service communautaire. La Commission fera le point sur cette question ainsi que sur d'autres aspects importants de ce domaine dans un document traitant des ordonnances de service communautaire qui sera publié sous peu.

Le dédommagement de la victime ne doit pas seulement être l'apanage des tribunaux. L'on peut supposer qu'il aura un rôle-clé à jouer à l'occasion des procédures de règlement préalable au procès en tant que mesure de conciliation. De plus, il pourrait influencer la procédure de remise en liberté d'un détenu. Si un détenu travaille et reçoit un salaire raisonnable, il devrait lui être loisible de réserver une partie de son revenu au paiement du dédommagement. Toutefois, il n'y a aujourd'hui guère plus de 20% des prisonniers détenus dans une institution fédérale occupant un emploi de type industriel. De plus, jusqu'au moment où le gouvernement a annoncé son intention de payer le salaire minimum aux détenus occupant un emploi de type industriel, les salaires payés dans les institutions fédérales s'échelonnaient entre $3 et $4 par semaine. Toute politique de dédommagement demeurera uto-

pique si l'on n'arrive pas à considérer l'incarcération d'un détenu comme étant une privation de sa liberté plutôt qu'une privation du droit de travailler à un salaire raisonnable.

Autres sanctions: leur rôle

Suivant la recommandation de la Commission, le dédommagement de la victime deviendrait la pierre angulaire de notre politique en matière de sentencing. L'appellation «pierre angulaire» suppose que le dédommagement aurait un rôle de premier plan, sans pour autant être la seule préoccupation du sentencing. Il faut donc prévoir un système de sanctions relativement minimes et d'autres plus sévères, au sein duquel le dédommagement de la victime jouerait souvent un rôle prépondérant. Bon nombre d'infractions devraient être principalement sanctionnées par le dédommagement de la victime, surtout dans le cas où il n'est pas nécessaire de priver le délinquant de sa liberté. L'on reconnaît d'emblée qu'il ne serait pas juste de requérir du délinquant le seul paiement de ce qu'il a subtilisé. Il semblerait plus équitable qu'il ait à rembourser plus que le montant de sa prise. Ainsi, dans plusieurs cas, en sus d'un dédommagement, il y aurait lieu d'imposer une amende servant à compenser le préjudice subi par la société en général, ainsi que les dépenses encourues par celle-ci dans sa lutte pour sauvegarder les valeurs de la société et les droits des citoyens.

L'on prévoit aussi que l'amende continuera à jouer un rôle important en tant que sanction autonome pour les infractions comme la conduite avec facultés affaiblies, caractérisées par le fait qu'il n'y ait aucune victime particulière qui en subisse un préjudice, mais plutôt parce qu'il y a atteinte aux intérêts et aux droits légitimes de la collectivité. De plus, lorsque le dédommagement de la victime est la sanction principale, il pourra être utile d'y ajouter une ordonnance de probation dans le cas de délinquants nécessitant l'attention particulière des services d'aide sociale.

Parmi les objectifs que l'on veut atteindre par l'instauration d'une politique de dédommagement, signalons celui de réduire la fréquence du recours à l'emprisonnement du délinquant. Les documents de travail de la Commission portant sur la conciliation et l'emprisonnement—devant être publiés dans un avenir rapproché—tendent aussi vers cet objectif. Ils soulignent qu'il ne sera pas toujours sage de recourir à de courtes peines d'emprisonnement dans le cas d'infractions contre les biens commises sans l'utilisation de la violence, lorsque l'on pourra imposer un dédommagement ou une ordonnance de travail.

L'Indemnisation

Le dédommagement par le délinquant ne sera pas toujours apte à régler tous les cas où le remboursement de la victime pour les dommages qu'elle a subis s'impose. Dans certains cas, il est possible que le délinquant ne veuille ou ne puisse dédommager la victime, ou alors qu'il devienne impossible pour lui de payer le montant total ou partiel de la réclamation, quoiqu'il ait auparavant accepté de la dédommager. Dans d'autres cas, l'identité du déliquant sera inconnue, ou peut-être que l'on décidera de ne pas intenter de poursuites, faute de preuve suffisante. L'on voit donc la nécessité de prévoir un système d'indemnisation de la victime par l'État, à défaut du dédommagement de la victime par le délinquant.

Sa justification

L'indemnisation peut certes devenir un outil indispensable dans la réalisation des objectifs du droit pénal. Comme en fait part le document de travail récemment publié par la Commission, «les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence», nous sommes d'avis que l'un des objectifs du droit pénal est la sauvegarde des valeurs de base de la société. Toute société repose sur une confiance mutuelle et une entente tacite assurant le respect intégral de certaines valeurs fondamentales. L'importance de certaines de ces valeurs est consacrée par leur incorporation dans la législation pénale. Une violation de ces valeurs peut être perçue comme n'étant pas uniquement une atteinte aux droits d'un individu en particulier, mais aussi une atteinte au climat de confiance régnant dans la société. Il importe donc que le droit ne se préoccupe pas uniquement du dommage causé à la victime d'un délit mais qu'il adopte aussi des mesures concrètes visant la réparation du tort causé à ce climat de confiance mutuelle. L'intervention policière et le prononcé d'une sentence peuvent restaurer la confiance mutuelle car ces mesures démontrent l'importance accordée à la protection des droits de la société. Toutefois, ces mesures visent avant tout le délinquant. L'indemnisation, par contre, vise le bien de la victime et l'on ne doit pas oublier qu'elle démontre, elle aussi, les préoccupations légitimes de la société.

Avant de déterminer si l'indemnisation de la victime doit se faire par le truchement du droit pénal, de mesures d'assurance sociale ou d'autres méthodes, examinons tout d'abord les arguments souvent mis de l'avant afin de justifier l'indemnisation des victimes d'actes criminels.

L'on entend souvent dire que l'État, en grevant le citoyen de taxes servant à l'entretien des forces policières, diminue d'autant l'aptitude du citoyen de se protéger lui-même. Certes l'État, par ses politiques d'imposition fiscale et d'entretien d'une force policière, offre encore les meilleures solutions, par rapport à l'alternative de se barricader derrière des palissades ou de s'en remettre à la loi de la jungle. Certains prétendent que ces solutions devraient aussi inclure l'indemnisation des victimes de certaines infractions criminelles.

Certains programmes d'indemnisation des victimes reposent sur la pitié et ne garantissent à la victime aucun «droit». L'on comprend aisément que la pitié puisse expliquer le fait que l'on s'intéresse à la victime d'un délit et qu'on lui offre une indemnisation. Mais la pitié revêt un caractère tellement personnel qu'il vaudrait mieux baser l'indemnisation des victimes sur des critères plus objectifs afin d'éviter de verser dans le favoritisme. Dans certaines législations, ce souci d'objectivité se manifeste dans l'obligation imposée à la victime de démontrer le «besoin» qu'elle a d'être indemnisée. Alors qu'il est difficile de concilier la théorie de la justification des besoins et les préoccupations d'équité du sentencing, il n'en demeure pas moins qu'il faille se préoccuper des aspirations de l'individu.

Plusieurs personnes prétendent que l'État, dont l'un des rôles est d'assurer la sécurité des citoyens, doit indemniser le citoyen lorsqu'il manque à ce devoir. L'on souligne cependant que l'État ne promet pas que tout citoyen sera à l'abri des crimes; tout au plus s'efforce-t-il de voir au maintien de la paix publique et de contrôler la criminalité. Ces efforts louables n'engendrent aucune garantie, par l'État, de la sécurité des citoyens et n'imposent à l'État aucune obligation ou devoir légal. Tout au plus, l'État sentira une obligation morale de fournir une indemnité aux victimes d'actes criminels.

D'autres prétendent qu'il revient à la société d'indemniser les victimes d'actes criminels puisque la société génère elle-même des conditions propices à la criminalité. En effet, elle tolère les disparités dans les domaines de l'éducation et du logement, des services de santé inadéquats, des disparités économiques, une structure de mise en marché et de fiscalité invitant ouvertement le citoyen à resquiller ou à abuser de la situation. L'on retrouve une autre illustration de la responsabilité de la société dans le cas de l'indemnisation des accidents

de travail. Pour favoriser la croissance économique, la société encourage le travail dans des conditions dangereuses pour la vie et indemnise alors ceux qui sont blessés dans ces circonstances. Cette pratique aboutit en fait à un partage des risques et consacre la responsabilité de la société au cas où le travailleur subirait des dommages corporels. Le fait de répartir les dommages sur plusieurs individus plutôt que de laisser la victime les supporter entièrement suscite l'imposition de normes minimales de sécurité. Dans le cas de l'indemnisation des accidents de travail, c'est l'industrie qui doit supporter les pertes et non le travailleur blessé ni même la société en général. Il s'en suit que l'on a cru bon de mettre sur pied des systèmes d'assurance publique dédommageant les victimes d'accidents industriels, d'accidents automobiles, d'actes criminels, etc. Citons à titre d'exemple le «New Zealand Accident Compensation Act» et la «British Royal Commission on Compensation for Personal Injury».

Dans une société comme la nôtre, où l'accent est mis sur la liberté de l'individu face aux services policiers, l'on conçoit aisément que la responsabilité des dommages causés par la perpétration d'un acte criminel soit supportée par la société en général. Cependant, cette responsabilité, on le verra, ne gagnerait pas à être remplacée par un système d'assurance publique, mais devrait plutôt être appliquée en corrélation étroite avec le système pénal actuel.

Systèmes de paiement

Comment atteindre les objectifs fondamentaux d'une politique d'indemnisation? Bref, comment sauvegarder la confiance de la société en ses valeurs fondamentales, tout en lui démontrant la volonté d'accorder la priorité aux droits et aux besoins des individus? Est-il sage de permettre à la victime d'un acte criminel d'exercer un recours civil—une action en justice ou une réclamation à sa compagnie d'assurance—en vue d'obtenir un dédommagement quelconque? En plus d'être tout à fait inutile dans les cas où l'on ne peut retracer le délinquant, un recours civil de ce genre est illusoire même lorsqu'une telle démarche est entreprise. Le recours à l'indemnisation par une compagnie d'assurance est souvent inadéquat car, non seulement l'assurance exclut probablement plus de cas qu'elle n'en couvre, mais aussi parce qu'il ne peut même pas être question d'un recours impliquant un système privé d'assurance. En effet, la criminalité commande une réaction sociale qui consacre autant notre préoccupation d'assurer le bien-être de l'individu lésé que l'affirmation collective de l'importance accordée aux valeurs fondamentales de la société.

Les programmes d'assurance à caractère public peuvent-ils réaliser ces objectifs? La victime peut certes bénéficier d'un certain dédommagement par le biais des programmes d'assurance-chômage et de compensation aux victimes d'accidents de travail, des régimes d'assurance-santé ou d'assurance-hospitalisation, des prestations du plan de pension du Canada ou du bien-être social. Il n'est pas contesté que ces régimes, tant publics que privés, jouent tous un rôle bénéfique dans le but de soulager les pertes des victimes d'actes criminels. L'on croit toutefois que ces mesures ne peuvent, seules, répondre à toutes les attentes des victimes et, bien souvent, ne procurent pas les bénéfices espérés. Il ne faut pas non plus oublier qu'en bénéficiant de l'un ou l'autre de ces régimes à un moment donné la victime voit son potentiel de prestations futures diminuer lorsqu'elle fera face à une autre situation critique. Si l'on considère le régime d'assurance publique complète actuellement en vigueur en Nouvelle-Zélande et envisagé par l'Angleterre, l'on s'aperçoit qu'un tel régime n'est pas apte à fournir une indemnisation adéquate aux victimes d'actes criminels.

Il nous semble qu'il serait inopportun de réunir sous un seul et même régime d'assurance les réclamations pour dommages découlant de la maladie, d'un accident de travail, du chômage ou d'un accident d'automobile sans distinction aucune. Notre but est-il de placer sur un pied d'égalité les dommages découlant d'actes criminels et ceux survenant à l'occasion d'un accident de travail? Il nous semble que cette manière de procéder nous porte à confondre criminalité, négligence et accident. Évidemment, alors que la victime d'un acte criminel est dédommagée par les assureurs, le délinquant, lui, peut être arrêté ou être passible d'arrestation ou de poursuites intentées par la police menant ultimement à sa condamnation. Ne risque-t-on pas de semer la confusion quant aux objectifs du droit pénal en traitant les infractions comme des accidents de travail, d'une part, pour ensuite châtier le délinquant en raison de sa responsabilité personnelle? L'indemnisation des victimes d'actes criminels peut certes servir à réaliser les objectifs du droit pénal, et l'on doit se garder de l'incorporer aux régimes d'assurance à caractère social dont l'objectif premier est de répartir le fardeau des pertes résultant de l'application des politiques sociales et économiques de la société en général. C'est pourquoi l'on devrait relier l'application des mécanismes de paiement de l'indemnisation des victimes d'actes criminels aux mécanismes d'application du droit pénal lui-même.

Il s'ensuit qu'il faudrait nécessairement donner au ministère de la justice ou au bureau du procureur-général la responsabilité d'indemniser les victimes d'actes criminels, soulignant par là le rôle de l'indemnisation

dans l'administration de la justice. L'on perçoit ainsi très clairement l'isolement des méthodes actuelles d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Soulignons tout d'abord qu'un régime d'indemnisation n'existe que dans huit des dix provinces, et ce sans même qu'il soit véritablement relié au processus pénal. Dans certaines provinces, l'application du régime relève du ministère du travail plutôt que du ministère de la justice ou du bureau du procureur-général. La plupart des provinces confient l'application de leur régime d'indemnisation des victimes à des régies administratives et, si l'on en juge par le nombre des demandes d'indemnisation, les victimes ne semblent même pas être au courant de l'existence de ces régimes. Ainsi, si l'on veut réaliser les objectifs réels du droit pénal, l'on doit donner aux régies administratives un rôle de premier plan dans l'administration de la justice et conjuguer leur travail à celui des tribunaux aux fins de déterminer s'il y a lieu on non d'accorder une indemnisation.

De plus l'indemnisation, si elle doit réellement servir les objectifs éducationnels et humanitaires du droit pénal, ne doit pas tarder à être versée à la victime. Si l'on veut que le paiement soit véritablement perçu comme une affirmation par la perpétration de l'acte criminel, l'indemnisation doit venir rapidement. Il s'en suivra un sentiment d'assurance et de confiance à l'effet que les valeurs fondamentales de la société seront dorénavant respectées. Le paiement rapide de l'indemnisation aura aussi l'effet psychologique de diminuer l'anxiété ressentie par la personne lésée.

Champ d'application

L'indemnisation—si elle vise à la correction du délinquant—doit-elle se limiter aux seuls cas d'infraction à caractère violent, comme c'est le cas pour les régimes provinciaux d'indemnisation des victimes d'actes criminels? Doit-on indemniser les victimes pour les dommages matériels qu'elles auraient subis? Dans le cas d'infractions contre les biens, serait-il souhaitable qu'en plus d'indemniser la victime, cette indemnisation s'intègre au droit pénal, aux frais de l'État? Doit-on indemniser les victimes de fraudes commerciales, ou les exclure de l'application du régime d'indemnisation parce que les dommages découlent d'opérations entreprises dans un but lucratif? Enfin, le régime doit-il bénéficier aussi aux entreprises commerciales et aux corporations?

Tout d'abord, peu de gens contestent que le régime puisse s'appliquer aux victimes d'infractions criminelles à caractère violent. Il n'est pas certain qu'il soit souhaitable d'étendre l'application du régime aux dommages matériels. L'on pourrait logiquement conclure à l'inclusion de ces dommages dans le régime. L'indemnisation pour dommages

matériels réaffirmerait certes l'importance des valeurs fondamentales de la société, renforcerait les rapports sociaux, réduirait l'anxiété chez la victime et consacrerait les droits de l'individu. Toutefois, une telle pratique serait onéreuse et les ressources disponibles sont limitées. Puisque l'on distingue, à bon droit, les lois protectrices de la personne humaine des lois protectrices de son patrimoine, comment ne pas accorder la priorité d'indemnisation à ces premières?

Combien cela coûterait-il d'étendre l'application du régime aux pertes matérielles? La plupart des infractions sont des infractions contre les biens. En 1971, au-delà de 800,000 infractions de ce genre furent rapportées à la police, au Canada, dont 300,000 étaient des vols de moins de $50. Si l'on considère que plus de la moitié de ces dernières occasionnent des dommages de moins de $25, et que plus de la moitié des autres infractions contre les biens occasionnent des dommages s'élevant à moins de $200, l'on peut affirmer que le total des dommages résultant d'infractions contre des biens, exception faite des vols d'automobiles, se chiffre à environ $96,000,000 par année. Plus de la moitié de cette somme représente les dommages subis par des compagnies et dix pourcent dudit montant pourrait être défrayé par les délinquants que l'on aurait retracés et qui peuvent personnellement dédommager la victime. Ainsi, si l'on fait abstraction des pertes subies par les compagnies et des dédommagements effectués par les délinquants eux-mêmes, les réclamations pour dommages matériels pourraient néanmoins atteindre la somme de $40,000,000 par an.

L'on peut aussi entrevoir d'autres désavantages si l'indemnisation couvrait aussi les dommages matériels. Une telle pratique résulterait probablement en l'augmentation des cas d'infraction rapportés à la police. L'on sait pertinemment que bon nombre d'infractions contre les biens ne sont pas rapportées à la police. Certains affirment que, pour chaque infraction rapportée, il y en a deux qui ne le sont pas. En effet, certaines victimes se disent que, de toute façon, cela ne servira à rien de rapporter l'infraction car, croient-ils, la police n'arrivera jamais à arrêter le délinquant ni à récupérer les biens. Si l'on offrait d'indemniser la victime ayant préalablement porté plainte à la police, il est fort probable que le taux d'infractions rapportées connaisse une augmentation considérable. Cela pourrait nuire aux efforts déployés en vue d'encourager les individus à régler à l'amiable les conflits mineurs qui pourraient les opposer.

Ensuite, certains prétendent que le fait d'étendre l'application du régime aux dommages matériels favoriserait une prolifération de réclamations frauduleuses. L'on pourrait toujours corriger cette situation en ayant recours à une enquête policière ou même à la mise en place d'un bureau des réclamations comme ceux existant actuellement dans le do-

maine des assurances. Cependant, de telles mesures seraient onéreuses et pèseraient lourdement sur le contribuable.

Enfin, d'autres prétendent que les biens matériels n'ont plus autant de valeur aujourd'hui qu'ils en avaient jadis. Dans cette ère du «prêt-à-jeter» et des objets en plastique, en carton et en nylon, bon nombre de produits sont facilement remplaçables, voire conçus pour ne durer que pour un temps limité. Ainsi, plusieurs sont d'opinion que l'on ne peut raisonnablement étendre l'application d'un régime d'indemnisation aux dommages matériels.

Pour ces raisons, la Commission s'oppose, pour l'instant, à l'extension du régime d'indemnisation aux dommages matériels. L'on doit distinguer les valeurs humaines des valeurs matérielles. Toutefois, à notre avis, certaines infractions contre des biens doivent être envisagées dans le même esprit que les infractions contre la personne. Ainsi, par exemple, la violation du domicile d'un individu constitue une atteinte aux sentiments, à la dignité et à la sécurité de l'individu, tout comme s'il avait été victime d'une atteinte à sa propre personne. Il en est ainsi du vol perpétré sur la personne même de la victime. L'État, en se ralliant alors ostensiblement aux intérêts de la victime, restaurerait la confiance et la solidarité au sein de la communauté. Nous estimons donc que l'on doit étendre le régime d'indemnisation à ce type d'infraction. Toutefois, le vol d'un bien qui n'est pas en la possession ou soumis au contrôle direct d'un individu ne constitue pas, quoiqu'il répugne à notre esprit, une atteinte aussi flagrante à la dignité et au bien-être de l'individu. Un dommage pécuniaire ou une violation des droits de propriété d'une personne par suite de manœuvres frauduleuses ou par suite d'un vol s'apparente plutôt à une question d'intérêt financier. Il semble que l'assurance privée soit plus apte à protéger la victime advenant un cas semblable.

Si l'on choisit donc d'exclure du champ d'application du régime les réclamations pour dommages matériels, on n'a plus à s'interroger quant à l'opportunité d'indemniser les compagnies ou autres personnes morales. Enfin, l'indemnisation des corporations pour des délits de violence contre la personne ne peut être considérée. Quoi qu'il en soit, les dommages ainsi subis par les compagnies sont, règle générale, compensés par des assurances privées ou par les revenus supplémentaires perçus en raison d'une majoration des prix des produits et des services offerts à la société qui en supporte ultimement le fardeau.

Financement

Le financement d'un régime d'indemnisation soulève d'autres interrogations. Certes, le délinquant serait tenu, dans la mesure où ses

moyens le lui permettent, de fournir à la victime un dédommagement quelconque. Si les ressources financières du délinquant rendaient illusoire toute ordonnance de dédommagement complet de la victime, cette dernière devrait pouvoir réclamer d'être indemnisée pour l'excédent des dommages. De la même façon, lorsque le délinquant est introuvable ou insolvable, l'État devrait alors indemniser la victime sur présentation d'une réclamation par cette dernière.

Les fonds devant servir à indemniser les victimes devraient provenir autant que possible des amendes imposées par les tribunaux d'instance pénale. C'est donc dire que les auteurs de délits seront appelés à indemniser les victimes. Malgré le fait que l'amende cédera souvent sa place au dédommagement, elle demeurera toujours une sanction d'utilisation courante, particulièrement dans le cas d'infractions où l'intérêt public est en jeu ou lorsqu'il n'y a aucune «victime» proprement dite. Les fonds provenant de la perception des amendes seraient placés dans un fonds d'indemnisation, une *caisse d'amendes*. Ce fonds, de par son importance, servirait a rappeler ostensiblement à tous et chacun que le dédommagement des *victimes* est tout aussi important que le dédommagement de la société. Ce n'est que si les fonds ne suffisent pas à procurer une indemnisation adéquate des victimes qu'il devrait obtenir des crédits des gouvernements fédéral ou provinciaux.

Conclusion

Le présent document se fait le promoteur d'un régime de dédommagement et d'indemnisation qui reconnaisse à la victime une place plus importante dans le processus pénal. Il favorise une vision plus globale de la réalité criminelle.

Le document reconnaît l'apport considérable que peut fournir le droit pénal, à travers ses politiques de sentencing, dans l'affirmation et la sauvegarde de cette confiance mutuelle tellement nécessaire dans une société civilisée. Ceux qui violent les lois sauvegardant les valeurs fondamentales de la société doivent en répondre. L'on doit leur fournir l'occasion de réparer les dommages ainsi causés à l'individu et à la société. Lorsque le délinquant est introuvable ou ne peut lui-même dédommager la victime, cette dernière ne doit pas être délaissée et l'on doit voir à réparer l'atteinte portée aux valeurs de la collectivité. L'on doit donc réaffirmer la valeur de l'être humain—par l'indemnisation de la victime par l'État—et consacrer d'une façon tangible le respect intégral des valeurs communes à tous les citoyens.

Dans l'état actuel du droit, il y a lieu de prendre les mesures nécessaires pour favoriser le dédommagement de la victime dans les cas d'ordonnance de probation ainsi que dans les cas de libération sous condition. Il est évident que des transformations législatives s'imposent si l'on veut entériner la position mise de l'avant dans le présent document à l'effet de donner à l'indemnisation et au dédommagement de la victime un rôle-clef dans la politique actuelle de sentencing. La Commission formulera des recommandations précises à cet effet dans son rapport final au ministre de la justice et au parlement canadien. Des transformations fondamentales s'imposent tant au niveau de la législation qu'au niveau de la pratique, à l'échelle provinciale, si l'on veut réellement établir un rapport étroit et véritable entre l'indemnisation et les régies d'indemnisation d'une part et l'administration de la justice, d'autre part. Il faudra peut-être repenser les structures administratives existantes des services de soutien des tribunaux. L'on pourra se reporter à notre document de travail sur les amendes et leur exécution si l'on veut obtenir de plus amples renseignements à ce sujet.

Document de travail 6

L'amende

Introduction

L'autorité de priver un individu de sa liberté est probablement un des pouvoirs les plus redoutables que l'on ait confié à l'État. Le désir de garder l'individu en détention et même de tenter de le réhabiliter afin qu'il devienne, dit-on «productif», implique une entreprise coûteuse pour la société et dont l'efficacité laisse plutôt à désirer.

Pour ces raisons, nous avons déjà recommandé, dans le document de travail nº 3, de restreindre l'usage de l'emprisonnement. Nous avions alors proposé de détourner du procès pénal traditionnel certains délinquants qui profiteraient d'un système plus approprié de conciliation et d'arbitrage. Nous avons démontré que la restitution à la victime, le travail communautaire obligatoire et la probation s'avéraient des méthodes plus humaines, au moins aussi efficaces à prévenir une récidive et beaucoup moins coûteuses pour amender de nombreux contrevenants. Lorsque ces derniers n'ont eu que des activités criminelles marginales ou ne représentent aucun danger réel pour la société, l'on ne voit pas la nécessité de leur incarcération.

Ces principes nous ont poussés à envisager l'amende comme étant une alternative viable lors de la détermination de la peine à imposer au délinquant. L'amende est assurément moins draconienne que ne l'est l'emprisonnement. A l'expérience, l'imposition d'amendes ne s'est pas avérée moins efficace que quelqu'autre type de sentence et cette modalité est certes la moins coûteuse.

La Commission a déjà fait part qu'elle favorisait un système prévoyant le dédommagement, par le délinquant, de la victime d'un délit. L'amende pourrait bien venir s'ajouter ou se substituer à cette sanction dans un tel cas. D'autres cas, où le tort causé serait préjudiciable à la société en général, commanderaient sans doute l'imposition d'une amende. On pourrait considérer ce type de sanction comme étant le paiement d'une dette due à la société en général.

Un recours moins fréquent à l'emprisonnement, favorisant plutôt l'imposition d'une amende dans certains cas, peut-être pour suppléer au dédommagement, amènera naturellement une utilisation plus fréquente de cette dernière. Aussi est-il nécessaire d'étudier les problèmes qui se posent présentement au niveau de l'imposition des amendes et tenter d'y remédier. Advenant le cas où l'amende ne devenait pas une

sanction d'utilisation courante, nous voyons de sérieux inconvénients à l'imposition de l'amende telle qu'elle existe aujourd'hui et, en conséquence, nous proposons des recommandations constructives visant l'amélioration du système actuel.

L'imposition de l'amende: les principes

Les offenses visées

L'amende étant une sanction pénale humaine et avantageuse, il semblerait raisonnable que le juge puisse l'imposer à l'occasion de toute offense pour laquelle aucune sanction obligatoire n'est prévue. Il pourrait ainsi exercer adéquatement sa discrétion, à la lumière de certaines règles de sentencing, selon le caractère du délinquant, le dossier judiciaire de ce dernier et les circonstances particulières de l'infraction en question.

Présentement, le code criminel ne permet pas au juge d'imposer une amende pour un acte criminel punissable par un emprisonnement de plus de cinq ans, sauf si cette amende est imposée en sus de l'emprisonnement ou d'une ordonnance de probation. Cette prohibition s'applique effectivement à environ les deux-tiers des offenses contenues dans le code criminel. Afin de contourner cette restriction qui leur est imposée, certains juges prononcent une peine d'une journée d'emprisonnement qui vient s'ajouter à la «vraie» sentence qu'ils estiment la plus appropriée, en l'occurrence, une amende.

Pour réconcilier la loi à la pratique et aux tendances actuelles, ainsi que pour décourager l'imposition d'une peine d'emprisonnement là où l'amende s'avère tout aussi indiquée, il faut offrir au juge un plus grand éventail de solutions. **La Commission recommande donc que le juge ait la discrétion voulue pour imposer une amende à l'occasion de toute offense contenue dans le code criminel et pour laquelle aucune sanction obligatoire n'est prévue et que l'on abroge les restrictions relatives à l'imposition d'une amende contenues dans le code criminel.**

L'emprisonnement: une alternative?

Lorsqu'un juge impose une amende, c'est qu'il estime qu'une peine d'emprisonnement serait à la fois inappropriée et inutile aux fins de la protection de la société. Toutefois, la pratique actuelle, au lieu de consacrer la suprématie et l'autonomie juridiques de l'amende en soi, tend plutôt à lui substituer l'imposition d'une peine d'emprisonnement au cas d'inexécution de l'amende. «Tant de dollars ou tant de jours» est une condamnation comportant une contradiction. En effet, c'est tout comme si le tribunal disait: «Alors que nous estimons qu'une peine d'emprisonnement serait inappropriée en l'instance, vous êtes

libres de choisir l'emprisonnement si vous n'acceptez pas la sentence que nous avons rendue. De plus, que vous choisissiez ou non l'emprisonnement, et quoique l'emprisonnement ne nous semble pas souhaitable, vous serez emprisonné si vous n'acquittez pas, pour quelque raison que ce soit, l'amende que nous venons d'imposer».

Cette pratique d'emprisonnement à défaut de paiement est depuis quelques années responsable d'environ 50% des admissions aux établissements de détention provinciaux et locaux dans certaines parties du Canada. C'est dire que nous consacrons des sommes considérables à l'incarcération d'individus qui n'étaient même pas censés être incarcérés. L'on reconnaît que l'incarcération de bon nombre d'entre eux résulte du défaut de paiement d'une amende imposée en raison d'une violation d'une loi provinciale, particulièrement des infractions relatives à la consommation de boissons enivrantes. Néanmoins, des études démontrent l'utilisation courante de l'emprisonnement en tant qu'alternative au paiement d'une amende sous le chef d'une infraction au code criminel, assez pour qu'une telle pratique soit portée à l'attention des autorités fédérales. Alors que certains détenus sont incarcérés à la suite d'un choix délibéré de leur part quoiqu'ils aient les moyens d'acquitter leurs amendes, plusieurs d'entre eux ne peuvent tout simplement pas payer en raison de leur situation financière, ou n'arrivent pas à organiser leurs revenus de façon à défrayer leurs amendes. Une étude révèle que 40% des détenus en raison du défaut de paiement de leur amende avaient acquitté en partie leur amende soit avant ou durant leur incarcération. Ceci indique la volonté mais aussi l'incapacité de ces personnes d'acquitter le plein montant de l'amende—ce qui pourrait aussi être le cas de certains détenus qui n'ont effectué aucun paiement. De plus, de nombreuses études révèlent que les infractions pour lesquelles l'emprisonnement est imposé à ceux qui font défaut de payer leurs amendes sont typiquement des infractions des «milieux défavorisés», dont le vagabondage et l'ivresse. En d'autres termes, l'emprisonnement comme alternative s'avère une mesure discriminatoire à l'égard du délinquant économiquement défavorisé. Cet effet discriminatoire affecte particulièrement la population indienne qui est relativement plus défavorisée. 48.2% des admissions enregistrées dans les centres de détention en Saskatchewan au cours de 1970 et 1971 étaient dues au défaut de paiement des amendes. De ce chiffre, 57.4% des admissions de la population indigène étaient dues au défaut de paiement des amendes, à comparer à 34.7% des admissions de la population non indigène.

A part l'effet discriminatoire et le coût exorbitant de la sentence relative au défaut de paiement, nous croyons que tout le système d'administration de la justice devient suspect aux yeux de plusieurs

lorsque l'amende n'est plus une sanction mais plutôt une façon de monnayer la liberté.

Certaines commissions et institutions œuvrant dans le domaine de la réforme du droit tant au Canada qu'ailleurs ont recommandé, que **les juges n'aient pas le pouvoir d'imposer une amende tout en prévoyant l'imposition d'une peine d'emprisonnement à défaut de paiement de l'amende.** Nous souscrivons à cette recommandation.

Certains prétendent que l'imposition d'une peine d'emprisonnement de courte durée est justifiée, lorsqu'un individu condamné à payer une amende, si minime soit-elle, n'a pas les moyens de l'acquitter. Nous nous opposons à une telle attitude. On ne peut punir quelqu'un parce qu'il est pauvre. Les fins de la justice seraient mieux servies, à notre avis, si l'on fournissait à l'individu en question l'occasion de travailler, par exemple, suivant une ordonnance du juge à cet effet. Malgré que nous traiterons ultérieurement, dans ce document, du problème de l'exécution des amendes, nous tenons à souligner ici que nous adoptons à notre tour les deux principes fondamentaux formulés dans le rapport du New Zealand Fines Enforcement Committee. Nous recommandons donc que:

(1) **étant donné que le tribunal, en imposant une amende, a forcément estimé cette sanction comme étant celle appropriée à l'infraction, il faut s'efforcer de récupérer l'amende avant de recourir à l'emprisonnement ou à toute autre forme de détention.**

(2) **il ne faut recourir ultimement à l'emprisonnement que si:**

a) **toutes les autres méthodes d'exécution ont échoué ou ne se prêtaient pas à ce cas précis et si**

b) **le prévenu a les moyens ou est capable de payer.**

Tout en préconisant la suppression de la menace de l'emprisonnement, nous avons étudié l'effet probable d'une telle mesure quant au paiement des amendes. Quoiqu'il soit fort probable que la menace d'emprisonnement encourage le paiement des amendes, il n'y eut aucune augmentation substantielle des cas de défaut de paiement, du moins en Nouvelle-Zélande et en Angleterre, où on n'a recours à l'emprisonnement qu'en dernier ressort.

Le jour/amende

Par le passé, nous avons souvent exprimé l'opinion qu'on ne peut édifier une politique équitable de sentencing sans l'imposition de sentences raisonnablement uniformes lorsqu'on est en présence de délits

et de délinquants similaires. Cette préoccupation est souvent formulée en termes de «due process, d'égalité de tous devant la loi», ou naît simplement de notre sens d'équité et de justice sociale. Mais, pour ce qui est des sanctions pécuniaires, on ne peut arriver à l'uniformité de la peine en imposant carrément la même amende à tous les auteurs d'un même délit. On conçoit facilement qu'une amende de $100 touchera davantage le budget d'un pauvre que celui d'un riche. Le principe d'équité serait mieux servi, à notre avis, par un système qui tiendrait compte des disparités économiques existant entre chaque contrevenant. Aussi la société n'est aucunement justifiée d'accabler les délinquants en faisant peser plus lourdement le fardeau de l'amende sur ses membres les plus défavorisés. Ce facteur économique—l'effet différentiel d'amendes identiques imposées à des contrevenants différents—distingue l'amende des autres modes de sanction et commande donc une modalité d'application apte à réaliser notre objectif d'uniformité des sanctions. Une modalité particulière, le «jour/-amende», fut appliquée avec succès dans plusieurs pays.

Un système de jours/amendes prévoit la détermination de l'amende suivant le revenu du délinquant. Le juge, lors du prononcé de la sentence, n'a plus à se préoccuper du montant de l'amende. Convaincu de la capacité du contrevenant de payer au moins une amende raisonnable, il déterminerait, sans s'inquiéter davantage de la situation financière de l'individu, la sévérité de la peine en imposant un nombre de jours/amendes. La transformation de la sanction en dollars deviendrait une tâche administrative plutôt que judiciaire. En Suède, un jour/-amende équivaut à 1/1000 du revenu brut annuel du contrevenant. Ainsi, un individu condamné à vingt jours/amendes et dont le revenu net est de $5,000 devra payer $100, alors qu'un autre individu, gagnant celui-là un revenu net de $50,000, devra payer $1,000. (La deuxième section de ce document traite de l'évaluation du jour/amende ainsi que de l'administration qu'elle implique). Bref, lors de sa condamnation à l'amende, le contrevenant devra se rendre aussitôt au greffe de la cour où l'on s'informera de ses ressources, avant de fixer le montant définitif de l'amende et de prendre les dispositions nécessaires pour pourvoir au paiement de ladite somme.

Au début, l'administration des jours/amendes comportera sans doute des difficultés, mais il faut reconnaître que la satisfaction d'être parvenu à un résultat plus équitable pour le riche et pour le pauvre justifie amplement la mise en œuvre d'un tel système. On ne saurait toutefois soumettre au processus administratif des jours/amendes les amendes minimes de $25 ou moins, qui, de toute façon, ne constituent un lourd fardeau financier pour personne. Cette exception au

système des jours/amendes engloberait bon nombre des amendes imposées actuellement. Dans les cours provinciales à Toronto, du mois de janvier au mois d'avril, en 1971, 44% des femmes condamnées à l'amende n'ont eu qu'une amende de $25 ou moins; plus de la moitié de ces amendes ont été imposées en vertu d'infractions au code criminel.

Nous recommandons donc que toutes les amendes supérieures à $25 soient exprimées judiciairement en jours/amendes, et que le greffier ou autre officier de la cour dirige une enquête relative aux moyens financiers du contrevenant afin de déterminer le montant définitif de l'amende, dès le prononcé de la sentence. Nous suggérons de tenter un projet-pilote, avant l'adoption définitive du système des jours/amendes pour examiner l'efficacité du système relativement à une infraction déterminée du code criminel, soit l'infraction de conduite en état d'ivresse, puisque cette infraction comporte une amende assez élevée et qu'elle est commise par des individus appartenant à diverses classes de revenus.

La caisse d'amendes: une caisse d'indemnisation

Dans notre document de travail portant sur le dédommagement et l'indemnisation, nous suggérions l'établissement d'un fonds. Sans entrer dans les digressions philosophiques à la base de ce «fonds de compensation», nous voulons seulement rappeler ici notre intention de constituer ce fonds à même les revenus provenant des amendes imposées aux délinquants. Si l'on veut vraiment redonner toute sa place à la victime au sein du processus pénal, il s'ensuit que les revenus provenant de l'imposition d'amendes devraient profiter aux victimes d'infractions criminelles, et non à l'État, comme c'est le cas actuellement. Ce n'est que de cette manière que l'on pourra établir un rapport réel entre les infractions criminelles, les amendes qui s'y rapportent et les pertes subies par les victimes.

L'exécution: une procédure administrative

Introduction

Le code criminel laisse au juge ayant prononcé la sentence le soin d'exécuter les amendes imposées. En pratique, toutefois, le greffier prend souvent l'initiative de la perception de l'amende, avec l'aide de la police locale. Le juge n'a vraiment ni le temps ni les ressources nécessaires pour voir à la perception des amendes, une procédure qui relève davantage, avouons-le, du palier administratif. De même, la police ne peut guère se mettre entièrement à la tâche de pourchasser les contrevenants en défaut de paiement et de les arrêter. D'autant plus que la situation se complique si le contrevenant demeure hors de la juridiction territoriale de la police et du tribunal.

Afin de mieux voir les difficultés qui se posent dans ce système où la responsabilité de récupérer les amendes est partagée, regardons ce qui s'est passé dans le cas des 830 amendes imposées en vertu d'infractions au code criminel par des juges provinciaux dans une ville canadienne en 1971. Quoiqu'on ait enregistré 199 défauts de paiement dans le délai alloué, seulement 158 mandats furent émis avant la fin de cette année-là. Et malgré l'émission de ces 158 mandats, seulement 81 furent exécutés (73 ont résulté en paiements de l'amende et 8 en peines d'emprisonnement pour défaut de paiement). Ainsi, bien après l'expiration des délais, 118 des 830 contrevenants n'avaient toujours pas acquitté leurs amendes. La négligence du contrevenant d'acquitter son amende dans le délai imparti aussi bien que le défaut volontaire de payer l'amende imposée se répercutent dans les coûts d'administration du système. Il ne faut donc pas écarter la possibilité de faire assumer ces frais additionnels par le contrevenant lui-même.

Nous pourrions remédier grandement à l'inefficacité et aux injustices qui découlent du présent système en centralisant toute la procédure d'exécution des amendes dans une seule et même administration dotée de la main-d'œuvre et des ressources nécessaires pour remplir ce rôle d'exécution. L'ordinateur pourrait être utilisé dans la compilation de dossiers qui seraient mis à jour, et rendus plus faciles d'accès. De plus, juges et policiers n'auraient plus à supporter les responsabilités que cela comporte. Nous recommandons donc que les dispositions nécessaires soient prises afin d'étendre les activités des bureaux du greffier pour englober à l'avenir ces nouvelles fonctions. Une adminis-

tration renouvelée serait aussi nécessaire afin de percevoir et d'exécuter les paiements de dédommagement, tel que le recommande notre document de travail portant sur le dédommagement et l'indemnisation des victimes.

La procédure de paiement des amendes

Enquête-Ressources

Le code criminel n'impose pas toujours au tribunal le devoir de prendre en considération les ressources de l'accusé avant de déterminer le quantum de l'amende. Ce n'est que lorsque le juge ordonne le paiement immédiat de l'amende qu'il doit vérifier si l'accusé en est capable (malgré que cette disposition puisse être annulée, comme nous le verrons dans la partie suivante). Même si subséquemment, le contrevenant doit répondre de son défaut de paiement, le juge n'est pas requis d'enquêter sur la suffisance de ses ressources, sauf si le délinquant a moins de 21 ans. Et même en ce cas, le code ne précise pas l'étendue d'une telle enquête.

L'enquête-ressources est partie intégrante de tout système de jour/amende. Nous suggérons qu'une telle enquête, tout comme l'exécution de l'amende, soit du ressort d'une division du greffe du tribunal jouissant du temps nécessaire et dotée des ressources requises pour accomplir cette tâche. L'officier de la cour, chargé de l'enquête, interrogerait tout d'abord le contrevenant relativement à son emploi, au nombre de personnes à charge et à l'importance de ses dettes et de ses avoirs. Ensuite, l'officier calculerait la valeur des jours/amendes, cette valeur équivalant à 1/1000 du revenu brut du contrevenant pour l'année précédente, compte tenu des règles prévoyant des exemptions pour personnes à charge, des dettes importantes et des revenus élevés (à cause du taux d'imposition progressif) et des augmentations visant les contrevenants possédant un capital élevé. Nous croyons qu'il vaut mieux élaborer des règles précises d'évaluation à l'aide du projet-pilote dont l'implantation fut proposée.*

Délais de paiement

Actuellement, la première décision que le juge doit prendre relativement à l'exécution est de décider si le contrevenant doit payer sur-le-champ. Tel que nous l'avons démontré, le palier administratif serait plus en mesure de trancher cette question suite à son enquête. Le

---

* Vous trouverez, en annexe, un résumé du fonctionnement du système de jours/amendes tel qu'il est appliqué en Suède.

fardeau du juge en serait soulagé d'autant. Alors qu'aujourd'hui le juge ne peut ordonner le paiement immédiat, à moins que

a) que le tribunal n'estime que l'inculpé peut payer sur-le-champ, ou

b) qu'en réponse à une question à cet effet, l'accusé ne déclare qu'il ne requiert aucun délai,

ces dispositions perdent leur effet par application d'une autre disposition permettant au juge d'ordonner le paiement immédiat de l'amende si, pour quelque raison, il estime que cela est préférable.

Nous proposons que toute personne en possession des ressources nécessaires soit sommée par le greffier de payer sur-le-champ. Toutefois, la décision de sommer l'individu de payer sur-le-champ ne doit pas être influencée par la possibilité qu'il tente d'éviter l'amende ni parce qu'il se serait déjà trouvé dans une situation de défaut de paiement. Il est certes absurde qu'un individu, n'ayant pas la somme requise en main dont on requiert, pour quelque raison spéciale, le paiement immédiat, soit considéré en défaut de paiement au moment de l'imposition de l'amende. Le juge devrait alors choisir une sanction alternative, en rendant une ordonnance de travail ou de probation, par exemple, lorsqu'il a raison de croire que l'amende ne sera pas acquittée ou même qu'elle sera trop difficile à récupérer.

Lorsqu'un délai de paiement est accordé, la loi prévoit actuellement que le délai soit de quatorze jours au minimum. La pratique démontre que de nombreux paiements sont effectués peu après l'expiration des délais. (Une étude révèle que 44.6 pourcent des contrevenants avaient payé après l'expiration des délais mais avant l'émission d'un mandat). Peut-on conclure qu'on pourrait réussir à diminuer le taux de défaut de paiement en étendant les délais actuels (deux semaines) à une période de trois ou quatre semaines? Ces statistiques indiquent-elles tout autant une tendance généralisée à attendre le plus longtemps possible avant de payer l'amende, quel que soit le délai accordé? Nous ne sommes pas convaincus qu'il faille prolonger les délais au-delà de la période de deux semaines. L'important, c'est que chaque cas soit traité individuellement, et que le greffier, en consultation avec le contrevenant, fixe un délai raisonnable de paiement sans toutefois retarder indûment le paiement de l'amende.

Versements

Le paiement par versements périodiques est chose courante aujourd'hui et, bien souvent, c'est le seul mode de paiement possible pour bon nombre d'individus. Si nous voulons réellement mettre en

œuvre le principe suivant lequel tous les efforts doivent être déployés pour percevoir l'amende avant de recourir à l'incarcération du contrevenant, nous devons être prêts à adopter la pratique courante en permettant le paiement des amendes par versements périodiques. A l'aide d'une comptabilité rigoureuse, le paiement par versements pourrait s'avérer efficace de réduire la possibilité que le contrevenant ne puisse rencontrer le délai imparti pour le paiement de son amende. Tout comme c'est le cas pour la détermination des délais, le greffier (ou le chargé d'affaires de la cour), ayant consulté le contrevenant, pourrait décider de la nécessité, des échéances et des montants des paiements à effectuer. Le cas échéant, il serait peut-être profitable d'entrer en contact avec des conseillers financiers, possiblement par l'entremise d'une autre agence, afin de faciliter le paiement des versements en aidant le contrevenant à organiser son budget.

Extension des délais

Si, en raison de difficultés financières imprévisibles, le contrevenant ne peut rencontrer les échéances des versements, on doit l'avertir qu'advenant ce cas, il aurait le droit de formuler au greffier de la cour une demande afin d'obtenir l'extension des délais prévus à l'origine.

Procédures advenant défaut de paiement

Nous avons antérieurement exprimé l'opinion que l'on devrait relever le juge et la police de leurs responsabilités quant à l'exécution du paiement des amendes. Ainsi, le recouvrement des amendes relèverait du greffe de la cour ou du bureau chargé de l'administration de la cour. Doté des ressources nécessaires, ce bureau devrait principalement s'occuper de l'administration et de l'exécution de modalités expéditives de paiement. En outre, il fut question de mettre sur pied un système de jours/amendes et d'adopter des règles relatives au paiement des amendes par versements et à l'extension des délais, ainsi que de considérer la consultation auprès de conseillers financiers. Ces mesures, croit-on, favoriseront l'imposition d'amendes qui tiendront compte de la capacité de payer du débiteur, tout en accordant des conditions de paiement plus réalistes. Ces améliorations sont de nature à diminuer considérablement les cas de défaut de paiement d'amendes dans le délai imparti.

Néanmoins, le problème posé par celui qui n'arrive pas à payer son amende à l'intérieur des délais demeure entier. Que doit-on faire? Nous avons examiné diverses solutions qui s'offrent à nous. On n'aura recours aux procédures suivantes qu'en de rares occasions. N'oublions

pas le principe suivant lequel il ne faut recourir à l'emprisonnement qu'en tout dernier ressort, lorsque les autres méthodes plus ou moins coercitives se seront avérées infructueuses ou inapplicables, et lorsque le contrevenant a les moyens et peut payer. Ces procédures donc, ont pour but d'empêcher le contrevenant qui fait défaut de paiement d'échapper au paiement de son amende, tout en veillant à ce qu'il ne se retrouve en prison, à moins qu'il refuse toujours de payer alors que toutes les autres méthodes d'exécution auront échoué.

Une enquête-ressources serait la première mesure à adopter au cas de défaut de paiement et lorsque le contrevenant n'a formulé aucune demande d'extension des délais. Ceux qui auraient été condamnés à des jours/amendes subiraient donc une seconde enquête-ressources; cette dernière serait toutefois plus minutieuse. Cette enquête pourrait examiner les raisons du défaut de paiement avancées par le contrevenant. Ce dernier aurait le fardeau d'exposer sa situation financière en démontrant la possibilité d'une inexactitude lors de la première évaluation de ses avoirs ou la diminution de ses ressources depuis cette première évaluation. Cette enquête permettrait au greffier de déterminer si le défaut de paiement était volontaire ou plutôt dû à la négligence du contrevenant.

La procédure visant à faire comparaître le contrevenant à cette enquête-ressources débuterait par un avis émanant du greffe et portant mention de l'expiration des délais. L'avis demanderait le paiement immédiat de l'amende par le contrevenant à défaut de quoi il serait sommé à comparaître à une enquête relative à l'évaluation de ses ressources. Sur défaut de paiement à ce stade de la procédure, un employé du greffe serait chargé de délivrer personnellement la sommation. A l'expérience, l'on sait que bon nombre des retardataires ont finalement payé sur réception d'un tel avis ou d'une sommation. Enfin, si le contrevenant refuse d'obtempérer à la sommation, le bureau de l'administration de la cour présenterait une requête à la cour pour obtenir l'émission d'un mandat d'arrestation, exécuté par le personnel du greffe, pourvoyant de force à la comparution du contrevenant à l'enquête-ressources.

Les résultats de l'enquête pourront inciter certains à payer à ce stade. D'autres contrevenants, ayant démontré une dégradation de leur situation financière, demanderont peut-être un réajustement de la valeur de leurs jours/amendes, ou bien une extension des délais accordés, sinon une modification des conditions de paiement par versements. Si l'on découvre, par contre, que sa situation financière, depuis le prononcé de la sentence, s'est détériorée au point de rendre impossible

pour lui le paiement d'une telle amende, il faudrait alors permettre à l'administrateur de la cour de requérir auprès du juge une modification de la sentence.

Saisi d'une demande à cet effet, le juge aurait un pouvoir très large. Il pourrait accorder le pardon ou annuler la peine imposée. Le juge pourrait agir de la sorte à la lumière des évènements qui auraient mené à la dégradation de la situation financière du contrevenant. Quoique aujourd'hui le pouvoir de remise d'une peine relève de la juridiction du gouverneur-général en conseil par l'entremise de la Commission des libérations conditionnelles, il nous semble qu'il y aurait lieu de confier dorénavant ce pouvoir au juge.

Le juge aurait le droit de modifier la sentence et d'ordonner, par exemple, au contrevenant dépourvu de moyens de payer, d'effectuer un travail communautaire obligatoire jusqu'à concurrence de son amende. (La théorie des ordonnances de travail fera l'objet d'un document de travail qui paraîtra sous peu). Si l'on doit considérer la solution des ordonnances de travail communautaire comme une alternative souhaitable, il ne faut pas oublier qu'une telle solution n'est pas viable au sein de toute communauté. C'est pourquoi le juge pourrait modifier la sentence originale en une sentence de probation. Une telle sentence pourrait également être appropriée advenant l'impossibilité de payer de la part du contrevenant et suite à son refus de se conformer à une ordonnance de travail.

Le refus de se conformer à une ordonnance de travail ou à une ordonnance de probation rendrait le prévenu coupable d'une nouvelle infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité, tel que le prévoit actuellement le code criminel au cas de violation d'une ordonnance de probation (Code criminel, art. 666). Suite à une condamnation sous ce chef, le contrevenant serait passible d'emprisonnement—l'une des alternatives sanctionnant les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité.

Lorsque l'enquête-ressources menée par le greffe démontre la suffisance des ressources du contrevenant et son refus délibéré d'acquitter son amende, ou lorsque le contrevenant n'arrive pas à démontrer son incapacité de payer, le greffe pourrait alors demander au juge de prononcer une nouvelle sentence ou de substituer une nouvelle sentence à la première. Nous proposons que le juge puisse alors rendre possible la récupération de l'amende par un moyen coercitif, sans se soucier de susciter la coopération de la part du contrevenant qui fit montre de son refus de coopérer. La saisie d'une partie du salaire du contrevenant, pour un montant et une période déterminés, serait alors appropriée, jusqu'au paiement total de l'amende. L'employeur du contrevenant ne

pourrait se fonder sur le fait que le salaire de son employé soit grevé d'une telle saisie afin de le congédier ou d'imposer quelque mesure disciplinaire à ce dernier. Il pourrait aussi être loisible au tribunal de saisir et de vendre en justice les biens du contrevenant jusqu'à concurrence de sa dette. Cette dernière solution pourrait toutefois s'avérer impraticable en raison des complications qu'elle comporte.

Lorsque ces méthodes coercitives de récupération s'avèrent impraticables ou inappropriées, la cour devrait alors avoir le pouvoir de prononcer une nouvelle sentence, prévoyant cette fois l'emprisonnement du contrevenant qui a les moyens de payer mais qui refuse délibérément de le faire.

Annexe

Le système de jours/amendes suédois*

De sa conception à son application

1. C'est en 1932 que la Suède adopta un système de jours/amendes dont le but avoué était d'annihiler les disparités entre riches et pauvres résultant de l'imposition de sanctions pécuniaires pour réprimer les offences criminelles. Aujourd'hui, il semblerait que ce système soit pleinement accepté tant par l'administration judiciaire que par le grand public. Le Danemark et la Finlande auraient, eux aussi, adopté un système se rapprochant du modèle suédois. Le mécanisme d'application du système suédois est assez simple. Le calcul de l'amende est effectué en multipliant un chiffre (de 1 à 120 ou de 1 à 180 pour les offences multiples) reflétant la gravité de l'offence, par une somme d'argent (de 2 couronnes à 500 couronnes) représentant un jour/amende, déterminé suivant la capacité de payer du contrevenant. La détermination de ces deux facteurs—gravité de l'offense et ressources du contrevenant—se fait indépendamment l'une de l'autre; le nombre de jours/amendes ainsi que la valeur de chacun sont révélés lors du procès. La police obtient avant le procès les informations relatives aux ressources du contrevenant, ce dernier confirmant la véracité de ces données lors du procès. (Un jour/amende équivaut à 1/1,000 du revenu brut annuel du contrevenant moins les dépenses directement reliées à son emploi). Le système prévoit des dégrèvements selon l'importance des dettes du contrevenant et des majorations du jour/amende s'il possède un capital supérieur à un montant déterminé. Le système ne s'applique pas aux infractions mineures, punissables par une amende maximum de 500 couronnes; ceci s'explique par le lourd fardeau administratif que cela comporterait et aussi par le fait qu'on n'estime pas qu'il faille imposer aux riches une amende exorbitante alors qu'ils ne se soient rendus coupables que d'un délit mineur.

La portée du système

2. L'on a vu que le calcul de l'amende dans ce système est effectué en multipliant un chiffre (de 1 à 120 ou de 1 à 180, pour les offenses multiples) reflétant la gravité de l'infraction, par une somme d'argent (de 2 couronnes à 500 couronnes) (dénommée un «jour/amende» et

* Ministère de l'intérieur, Rapport du comité consultatif pour le droit pénal, *Non-Custodial and Semi-Custodial Penalties*, 1970, pp. 7, 8, 74-76.

déterminée suivant la capacité de payer du contrevenant). Le juge, en prononçant la sentence, révélera le nombre de jours/amendes et la valeur de chacun. Toutes les infractions contenues dans le code pénal sont passibles de jours/amendes, sauf celles prévoyant jusqu'à 500 couronnes d'amende (amendes pécuniaires) ou lorsque l'amende est prédéterminée suivant un mode particulier (l'amende/type). (Sont passibles d'amendes pécuniaires: ivresse, troubler la paix, infraction mineures au code de la route et infractions édictées par règlement; les amendes/type s'appliquent surtout aux cas de fraudes fiscales). D'autres lois, outre le code pénal, prévoient elles aussi l'imposition de jour/amendes pour certaines infractions; dans certains cas la loi prescrit un nombre minimum de jours/amendes. Dans le cas d'infractions routières graves, dont la conduite dangereuse, la conduite négligente, etc., la loi prévoit l'imposition additionnelle de jusqu'à 120 jours/amendes, lorsque le juge ordonne une sentence conditionnelle (jugement suspendu) ou une ordonnance de probation. La loi prévoit l'octroi d'une compensation pour dommages dans les cas évidents, mais cela se fait rarement en pratique. (Le dédommagement et les frais sont accordés séparément du jour/amende). Il semble toutefois que les compagnies d'assurances prennent en considération le nombre de jour/amendes figurant au dossier de l'assuré; elles y voient l'indication du degré de culpabilité de l'accusé.

3. L'imposition de jours/amendes ne relève pas uniquement de la compétence des tribunaux. Si l'infraction n'est punissable que par une amende, le procureur-général peut émettre une «ordonnance d'amende sommaire» (strafforelaggande) au lieu d'intenter une poursuite. Son pouvoir discrétionnaire se limite à l'imposition de 50 jours/amendes, ou 60 dans le cas d'offenses multiples. Si l'accusé se soumet à l'amende, l'ordonnance aura l'effet d'un jugement final prononcé par le tribunal; le refus de payer l'amende entraînera l'institution de procédures par le procureur. Il ne semble pas qu'il y ait de limites à la valeur des jours/amendes imposés par le procureur général dans ce cas.

4. A la fin de cette annexe se trouve un tableau* indiquant les modalités de sentencing des tribunaux suédois et l'étendue de l'application des jours/amendes. Les statistiques suédoises, telles qu'elles apparaissent aujourd'hui, n'établissent aucune distinction entre les amendes imposées suivant le système de jours/amendes et celles qui ne le sont pas, cela rendant plus difficile l'évaluation de l'application de ce système en Suède. Toutefois, selon les autorités suédoises, des sources officieuses révèlent que, durant la période de 1965 à 1967, de 20 à 25% des amendes imposées par les tribunaux et le procureur

* Non reproduit ici.

public l'ont été conformément au système de jours/amendes; si l'on ne tient compte que des cas soumis aux tribunaux, on estime que de 45 à 65% des amendes furent évaluées selon le système de jours/amendes.

Évaluation des ressources du contrevenant

5. L'évaluation de la capacité de payer du contrevenant n'est pas compliquée. Cela ne requiert aucun effort considérable et ne pose pas de problèmes. Les tribunaux sont moins circonspects aujourd'hui dans l'évaluation des ressources du contrevenant qu'ils ne l'étaient lors de l'instauration de ce régime en 1932. Les renseignements relatifs aux ressources du contrevenant sont obtenus par les services policiers au cours de l'enquête policière portant sur l'infraction; il arrive souvent qu'on obtienne ces renseignements du contrevenant par téléphone.[1] Lorsque le contrevenant est présent à l'audition du procès, ce qui est généralement le cas, le juge vérifiera la véracité des renseignements contenus dans le rapport de police. En théorie, le juge peut remettre l'audition de la cause s'il apparaît que le contrevenant ne dit pas la vérité, mais de tels cas de remise d'audition sont rares. Le fait de fournir de faux renseignements quant à ses ressources ne constitue pas une infraction, et le contrevenant n'encourra aucune sanction particulière s'il fournit des faux renseignements, aussi bien dans son formulaire que dans ses déclarations verbales à la cour. Soulignons que les renseignements divulguant le revenu des particuliers sont de notoriété publique en Suède; un registre mentionnant le revenu de la plupart des salariés paraît annuellement. Il existe un plan national de pensions échelonnées, dont les bénéficiaires portent une carte d'assurance indiquant son palier d'imposition fiscale—les tribunaux l'exigent fréquemment. Le tribunal peut aussi vérifier le revenu du contrevenant avec le ministère du revenu et celui-ci sait fort bien que les tribunaux peuvent donc facilement vérifier sa déclaration de ressources. La formule de déclaration utilisée ordinairement pour les infractions moins graves est brève, mentionnant le revenu brut, la cotisation fiscale, le capital, les dettes, l'état civil, le revenu du conjoint ainsi que le nombre d'enfants dépendants. Il existe aussi une formule plus longue qui sert en plus de rapport d'enquête sociale. La formule abrégée, ne portant qu'un nombre limité de mentions, est authentifiée, règle générale, par un sceau apposé sur l'écrit. Il n'est pas rare qu'il s'y glisse des inexactitudes, mais elles sont rapidement éclaircies par l'interrogatoire du contrevenant lors de son procès. Il semble même que le système pourrait

[1] Il n'existe aucun système de cautionnement en Suède. Le contrevenant comparaît et l'on décide s'il doit ou non être libéré avant son procès. Il peut s'écouler jusqu'à cinq jours avant que sa libération soit ordonnée.

se passer de la nécessité d'un tel formulaire. Le procureur ne requiert l'imposition d'aucune amende particulière et il demeure donc au juge de décider du nombre et de la valeur des jours/amendes à imposer.

Évaluation du jour/amende

6. Règle générale, le jour/amende vaut 1/1,000 du revenu brut annuel du contrevenant (moins les dépenses reliées à son emploi). Si le contrevenant est marié et que son épouse ne gagne aucun revenu, le montant est réduit de 1/5, en plus d'une déduction de 2 couronnes accordée pour chaque enfant. Il y a aussi des règles permettant une diminution de la valeur du jour/amende des individus à revenus élevés (pour tenir compte du taux progressif d'imposition fiscale) et prévoyant aussi une augmentation lorsque le contrevenant possède un capital de 30,000 couronnes ou plus. Les règles régissent aussi le cas des femmes mariées n'ayant pas leur propre revenu ainsi que les contrevenants grevés de dettes. Ceux qui n'ont pas de ressources voient la valeur du jour/amende diminuer, du montant «minimum» ordinaire de 5 couronnes à 3 couronnes, et possiblement à 2 couronnes.

Exécution

7. La perception de l'amende relève de l'autorité de perception et aucun montant ne revient au tribunal. L'organisme responsable de la perception voit aussi à l'exécution de sanctions fixes demeurées impayées, des amendes impayées imposées par le procureur public, de l'entretien, des taxes et des dettes civiles. On fait parvenir un registre des amendes à l'autorité de perception qui prend les mesures nécessaires, en théorie huit jours après défaut de payer dans le délai prévu. Le contrevenant et le bureau de perception peuvent convenir que le paiement sera effectué en plusieurs versements mensuels échelonnés sur une période d'un an, et exceptionnellement de deux ans, et l'autorité peut accorder un délai de grâce de quatre mois ou, si les circonstances l'exigent, de huit mois, pour acquitter l'amende avant qu'elle prenne les mesures qui s'imposent. Si les parties n'arrivent pas à un accord, l'on procède à la saisie du salaire du contrevenant en défaut; si cette mesure s'avère impraticable et qu'une menace d'une peine d'emprisonnement ne donne aucun résultat, l'on procédera à la saisie des biens du contrevenant. En dernier recours, l'affaire peut être portée au procureur public; toutefois, la perception de l'amende ne sera plus possible s'il s'est écoulé plus de trois ans depuis la condamnation à l'amende et ce dernier recours. Le procureur public peut imposer des amendes jusqu'à concurrence de 50 couronnes ou 5 jours/amendes (100 couronnes ou 10 jours/amendes dans le cas d'offenses multiples); ces amendes ne peuvent être transformées en peines d'emprisonnement que si le

contrevenant s'est montré récalcitrant ou a négligé volontairement de payer son amende, ou bien si la transformation s'avère utile afin de l'inciter à modifier son attitude. La cour peut transformer l'amende extraordinaire en un emprisonnement d'une durée maximale de 90 jours, le «taux de change» ordinaire étant de un jour par jour/amende imposé demeuré impayé. (Le contrevenant ne peut obtenir sa libération s'il offre de payer alors qu'il se trouve en prison). Le tribunal peut, à son option, référer l'affaire à l'autorité de perception afin qu'elle accorde une extension des délais fixés ou bien rendre une sentence conditionnelle. Il semblerait que, des 29,000 cas traités par le bureau de perception, 4,000 se sont vus référés au procureur public. Il n'y a que 100 ou 200 cas qui ont requis la transformation de la sentence originale en une peine d'emprisonnement. Les sommes encaissées sont destinées, en premier lieu, à l'entretien des enfants; suivent ensuite les taxes et les dettes civiles. Il est intéressant de noter que toute amende imposée dans l'un des pays nordiques peut être exécutée dans tout autre pays nordique, quoique le contrevenant ne peut être emprisonné que dans son pays d'origine.

Caractéristiques intéressantes

8. Soulignons ici quelques particularités intéressantes de ce système:

i) Depuis l'introduction du système de jours/amendes, l'on prétend qu'il a eu une diminution étonnante de 50% dans le nombre d'emprisonnements en raison d'un défaut de paiement; on conclut que le système a favorisé la correction de situation antérieure qui imposait parfois des amendes exagérées. Le système vise ainsi à l'instauration d'une justice plus équitable;

ii) l'autorité de perception jouit d'une grande discrétion. Le procureur public peut imposer des amendes jusqu'à 500 × 50 couronnes et peut rayer jusqu'à 5 jours/amendes impayées. (Le bureau des permis peut retirer les permis de conduire au cas d'infraction routière; il semble que ce pouvoir soit automatique lorsqu'une amende supérieure à 30-40 couronnes est imposée);

iii) On ne s'oppose pas à une longue période de perception. Un porte-parole suédois explique que le but visé n'est pas de punir mais plutôt de décourager le contrevenant de la commission d'autres infractions en lui démontrant qu'une telle entreprise pourrait se révéler fort onéreuse.

iv) En pratique, des amendes fixes sont imposées (jusqu'à 500 couronnes) sans qu'il ait lieu de recourir au système de jours/amendes. Cela peut mener à des absurdités, à savoir, les amendes imposées pour réprimer les infractions mineures pourraient être supérieures à celles imposées pour des infractions plus graves sous l'empire du système de jours/amendes pour les personnes défavorisées;

v) L'on affirme que la discrétion accordée dans l'imposition de la sanction appropriée à l'infraction ne mène pas, en pratique, à une disparité dans l'évaluation de la gravité de l'infraction d'un tribunal à l'autre;

vi) Le système de jours/amendes est accepté tant par le grand public que par l'appareil judiciaire. Après de nombreuses années d'application, sa procédure est bien rodée et il n'est pas question de revenir à l'ancien système qui prévoyait l'imposition d'amendes minimales et maximales pour certaines infractions;

vii) Le code pénal prévoit l'imposition d'amendes pour réprimer plusieurs infractions à la fois, en permettant l'augmentation du taux maximum ordinaire de 120 jours/amendes à 180 jours/amendes, et autorisant la hausse du montant maximum des amendes imposées directement (500 couronnes) à 1,000 couronnes.